

ÁROP – 1.1.21-2012-2012-0001

Besorolás nélkül

GOV/PGC/GF(2009)1

Organisation de Coopération et de Développement Économiques
Organisation for Economic Co-operation and Development

2009. április 23.

**PUBLIC GOVERNANCE AND TERRITORIAL DEVELOPMENT DIRECTORATE
PUBLIC GOVERNANCE COMMITTEE**

Global Forum on Public Governance

Egy szilárd integritás-irányítási rendszer felé: a megvalósítás eszközei, folyamatai és feltételei

**2009. május 4–5.
OECD Conference Center
Párizs, Franciaország**

Ez a dokumentum háttéranyagul szolgál a Global Forum on Public Governance 1. szekciójában lefolytandó vita, valamint a Public Governance Committee 2009. május 6-ai 39. ülésén az integritással foglalkozó vita számára. Eredetileg GOV/PGC(2009)21 jelzéssel adták közre, és a Public Governance Committee 2008. novemberében hagyta jóvá.

GOV/PGC/GF(2009)1

További információkért forduljon Bertók Jánoshoz. E-mail: bertok@oecd.org. Tel.: +33 1 45 24 93 57.

JT03263491

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine
Complete document available on OLIS in its original format

Fordította: dr. Atkári János



ÁROP – 1.1.21-2012-2012-0001



EGY SZILÁRD INTEGRITÁSI RENDSZER FELÉ:
A MEGVALÓSÍTÁS ESZKÖZEI, FOLYAMATAI, STRUKTÚRÁI ÉS FELTÉTELEI

BEVEZETŐ

1. A jelen dokumentum bemutatja azokat a kulcselemeket, amelyek egy szilárd Integritási Rendszert alkothatnak a közszféra szervezeteiben. Az elmúlt évtized tanulságaira alapozva kínál átfogó szemléletet, hogy át lehessen tekinteni és korszerűsíteni az integritást elősegítő és a korrupció megelőzését szolgáló eszközöket, eljárásokat és szereplőket. Az integritás-menedzsment ezen elsődleges elemein túlmenően, a tanulmány elemzést ad azokról a közmenedzsment és a kormányzás tekintetében releváns tényezőkről és feltételekről is, amelyek kedvező környezetet teremtenek az állami szervezetek integritási kultúrájának fenntartásához.

2. A jelentéstervezetet¹ október 2-án áttekintette az Expert Group on Conflict of Interest [Összeférhetetlenséget Vizsgáló Szakértői Csoport]. A Public Governance Committee [Közmenedzsment Bizottság] 2008 novemberében jóváhagyta a jelentést.¹

¹ A GOV/PGC/GF(2009)1 jelzésű jelentéstervezetet Prof. Dr. Jeroen Maesschalck (Leuveni Egyetem, Belgium) készítette, szoros együttműködésben Bertók Jánossal (OECD Titkárság). A szerző szeretne köszönetet mondani Kim Loyens-nek (Leuveni Katolikus Egyetem) a hasznos észrevételeiért.

TARTALOMJEGYZÉK

BEVEZETŐ	5
RÖVIDÍTÉSEK.....	9
VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ	10
1. SZILÁRD INTEGRITÁSI RENDSZER KIÉPÍTÉSE A KÖZSZFÉRA SZERVEZETEI SZÁMÁRA: ELŐZETES VÁLASZTÁSI LEHETŐSÉGEK.....	14
1.1. Az „Integritási Rendszer” meghatározása.....	14
1.2. A megvalósításra fókuszálás	15
1.3. A szervezetre fókuszálás	16
1.4. Integritás a közéletben, mint alapvető feltétel	16
1.5. Szervezeti korrektség, mint alapvető feltétel.....	16
1.6. Rendszerszerű megközelítés	17
1.7. Az eszközökre fókuszáláson túl.....	17
1.8. A szabályokon alapuló és az értékeken alapuló megközelítések összekapcsolása	18
1.9. A megfelelő koordináció biztosítása	20
2. MIÉRT VAN SZÜKSÉG INTEGRITÁS-MENEDZSMENTRE?	21
2.1. Integritás-menedzsment: Két alapkérdés	21
2.2. Integritás-menedzsment: Megalapozatlan mentális akadályok	24
3. INTEGRITÁSI RENDSZER A KÖZSZFÉRA SZERVEZETEI SZÁMÁRA: ÁTTEKINTÉS.....	29
3.1. Az integritás-irányítási rendszer	29
3.2. A belső és a külső környezet	30
4. INTEGRITÁS-IRÁNYÍTÁSI RENDSZER: ESZKÖZÖK, FOLYAMATOK, STRUKTÚRÁK	37
4.1. Eszközök: Az integritás-menedzsment eszközök kiegyensúlyozott elegye	37
4.1.1. Az integritás meghatározása és definiálása	39
A. Kockázatelemzés	41
B. Etikai dilemmák elemzése	41
C. Az alkalmazottakkal és az érdekeltekkel történő konzultáció	43
D. Magatartási kódex vagy etikai kódex	44
E. Íratlan szabályok felállítása.....	48
F. Strukturális intézkedések az integritás-irányítási rendszer mélyén.....	49
G. Strukturális intézkedések az integritás-irányítási rendszer kiegészítő részében	55

4.1.2 Az integritás felé vezetés	60
A. A vezetés példamutató magatartása	60
B. Integritás-tréning.....	61
C. Eskü, „integritási nyilatkozat” aláírása	62
D. Az integritás beépítése a szervezet rendszeres diskurzusába.....	63
E. Integritástámogatás és tanácsadás	64
F. A személyügyi menedzsment korrektségének vizsgálata	66
4.1.3. Az integritás monitoringja	67
A. Passzív monitoring: bejelentő csatornák létesítése.....	67
B. Aktív monitoring.....	71
4.1.4. Az integritás érvényesítése-megerősítése	73
4.2. Fejlesztési folyamatok: az integritás-irányítási rendszer megvalósítása, intézményesítése és tökéletesítése	74
4.3. Struktúrák: az integritás-irányítási rendszer strukturális lehorgonyzása	78
4.3.1. Vezetés	78
4.3.2. Integritási felelősök	80
4.3.3. A kiegészítő eszközökért felelős aktorok.....	84
4.3.4. Átfogó koordináció.....	85
1. FÜGGELÉK OECD ALAPELVEK AZ ETIKAI IRÁNYÍTÁSRA A KÖZSZOLGÁLATBAN.....	87
2. FÜGGELÉK ELLENŐRZŐLISTA	90
1. Integritási eszközök	92
2. Állandó fejlesztési folyamatok	97
3. Struktúrák és aktorok	100
IRODALOMJEGYZÉK	105

Táblázatok

1. táblázat Az Integritási Rendszer.....	13
2. táblázat Az integritás-irányítási rendszer: három pillér, két réteg.....	29
3. táblázat Az integritás-irányítás eszközeinek osztályozása	36
4. táblázat Az integritás-irányítás fő aktorai és ideális hatásuk	77

Ábrák

1. ábra Eljárási lépések és az integritás, valamint a korrupcióellenes megelőző intézkedések értékelését szolgáló kritériumok	75
--	----

Keretek

1. <i>keret</i> A szabályokon alapuló és az értékeken alapuló megközelítés összekapcsolása: empirikus támogatás.....	17
2. <i>keret</i> Miért nő az integritás-irányítás iránti igény?	20
3. <i>keret</i> Az etikai kódexek hatása: vizsgálatok és tapasztalati tények.....	44
4. <i>keret</i> Az integritási kódex megfogalmazása: módszerbeli és tartalmi irányelvek.....	45
5. <i>keret</i> Az összeférhetetlenség kezelése a közszolgálatban: OECD irányelvek.....	48
6. <i>keret</i> Alapelvek a közszolgálati munkaviszony megszűnése utáni időszakra	51
7. <i>keret</i> OECD alapelvek az integritás erősítésére a közbeszerzési eljárásokban	56
8. <i>keret</i> A társadalmi csoportok hatása: kutatási eredmények	71

RÖVIDÍTÉSEK

AUCPCC	Az Afrikai Unió Egyezménye a korrupció megelőzéséről és leküzdéséről
CBSS	Balti Államok Tanácsa
CoE	Európa Tanács
CSO	civil társadalmi szervezet
GRECO	Korrupcióellenes Államok Csoportja
HR	humán erőforrás
IACAC	Amerika-közi Korrupcióelleni Egyezmény
NGO	nem kormányzati szervezet
NIS	Nemzeti Integritás Rendszer
OAS	Amerikai Államok Szervezete
PPP	közszféra és magánvállalat együttműködése
TI	Transparency International
UNCAC	ENSZ Korrupcióellenes Egyezménye
US	Egyesült Államok

VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

3. A közszféra integritás-irányítása – amit gyakran etikai irányításnak is neveznek – immár több mint egy évtizede kiemelten szerepel számos OECD tagország napirendjén. E fejlemény háttérében az az **egyre erősödő felismerés áll, hogy az integritás a jó kormányzás alappillére**, előfeltétele annak, hogy a kormányzat minden más tevékenysége ne csupán legitim és megbízható, hanem hatékony is legyen. Valóban, többek közt az OECD² úttörő szerepe is azt mutatja, hogy humán és pénzügyi forrásoknak az integritásba történő investálása a kormány politikájának hatékonyságát is növelheti. Az integritás iránti alapvető igényt a szélesebb társadalomban újabban végbement változások, különösképpen a mind igényesebb állampolgárok, valamint a magában a közszférában történt változások is felerősítették. Ez utóbbiak között említhetjük az „új közmenedzsment” innovációit, valamint az újonnan kialakuló szürke zónákat és kockázatokot, amelyek miatt lényegesen változtatni kell azon, ahogyan az integritáshoz a közszférában eddig viszonyultak.

4. Ezek a fejlemények **innovációk és reformok** széles skáláját eredményezték, és igen jelentős iránymutató célzatú irodalma van már az integritás-irányítási rendszer különböző elemeinek, illetve annak, hogy miként kell azokat integrálni.

5. Nemzetközi szinten az OECD 1998-as kiadványa, a *Recommendation on Improving Ethical Conduct in the Public Service* [Ajánlás az etikai magatartás javítására a közszolgálatban], amelynek része a *Principles for Managing Ethics in the Public Service*³ [Az etikamenedzsment alapelvei a közszolgálatban] (lásd 1. függelék) is, átfogó megközelítést hozott azoknak a kulcselemeknek az azonosításban, amelyek elengedhetetlenek a közszolgálati etikát erősítő szilárd rendszer létrehozásához. A jelen tanulmány más nemzetközi dokumentumokra is támaszkodik, beleértve a korrupcióellenes egyezményeket, amelyek átfogóbb megközelítésben foglalkoznak a korrupció megakadályozásával globális szinten – az ENSZ Korrupció Elleni Egyezménye (UNCAC) második fejezetét a megelőző intézkedéseknek, mint például magatartáskódex, összeférhetetlenség, képzés stb. szenteli⁴ –, illetve regionális szinten, mint például az Amerika-közi Korrupcióelleni Egyezmény és az Európa Tanács korrupcióról szóló egyezményei.⁵

² Lásd különösen OECD (1996) és OECD (2000)

³ Az OECD 1998-as javaslatairól és az irányelvekről szóló rövid kivonata megtekinthető: www.oecd.org/dataoecd/60/13/18991/138.pdf.

⁴ A UNCAC teljes szövege elérhető itt: www.unodc.org/pdf/crime/convention_corruption/signing/Convention-e.pdf

⁵ Lásd megelőző intézkedések az Amerika-közi Korrupcióelleni Egyezmény III. cikkelyében: www.oas.org/juridico/english/Treaties/b-58.html; az Európa Tanács Polgári Jogi Egyezménye a korrupcióról (lásd: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=174&CM=1&DF=9/5/2008&CL=ENG>), valamint a Büntetőjogi Egyezménye a korrupcióról (lásd: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=173&CM=1&DF=9/5/2008&CL=ENG>).

6. A jelen tanulmány erre az eddig felhalmozódott ismeretanyagra és a kapcsolódó adatokra támaszkodva kísérel meg egyfajta leltárt készíteni, annak érdekében, hogy egy olyan **átfogó Integritási Rendszert** javasolhasson, amely erősíti az integritást és a korrupcióval szembeni ellenállást a közszféra szervezeteiben, ahová a meglévő ismereteket integrálni lehet.

7. Az előzetesen meghozott döntéseket, amelyek a tanulmány alapjául szolgálnak, a bevezető rész ismerteti. A legfontosabbak egyike az a célkitűzés, amely a rendszer szervezeti szintű kialakítására irányul – ez az a szint, ahol az integritást és a korrupció megakadályozását szolgáló intézkedések végrehajtása ténylegesen megtörténik. Azzal a feltevessel élünk, hogy ez egyaránt alkalmas lesz a vezetők számára szervezeti, a politikai döntéshozók számára pedig országos szinten. A tanulmány továbbá kifejezetten a **rendszer szemléletű megközelítés** mellett foglal állást, feltételezve, hogy az Integritási Rendszer minden aspektusa összefügg egymással, és hogy a rendszer mint egész a kontextusától függ. Ezt az absztrakt feltételezést a tanulmány szeretné gyakorlati irányelvekre lefordítani, valamint egy olyan kiegészítő ellenőrzőlistát kínál, amelyet a vezetők kézhezálló diagnosztikai eszközként használhatnak (lásd 2. függelék). A tanulmány emellett célul tűzte ki, hogy kezelje azt a visszatérő problémát, amit az integritás-irányítás **megvalósításának hiánya** jelent: hogyan lehet biztosítani, hogy az integritás-irányítás gyakran igencsak szárnyaló célkitűzései ténylegesen megvalósuljanak, és szembe tünő különbséget eredményezzenek a napi munkában. Végül, a tanulmány magáévá teszi azt a széles körben osztott nézetet, hogy az integritás-irányítás nem a **szabályokon alapuló** és az **értékeken alapuló** megközelítések közötti választás, hanem e kettőnek a megfelelő és rugalmas mértékű elegye.

8. A második fejezet az integritás-irányítás szükségességének fontos kérdésével foglalkozik. Az állami vezetőket és politikusokat az utóbbi években elárasztották a közszféra mindenfajta megújítását célzó javaslatokkal, így érthető módon nem tudják eldönteni, vajon az integritás-menedzsment nem csupán egy újabb vezetési hóbort-e, amit hamarosan felvált egy másik. A tanulmány amellett érvel, hogy nem csak hogy nem egy újabb vezetési hóbort, hanem **az integritás-irányítás alapvető válasz a közszférában a közelmúltban történt újításokra**, csakúgy, mint a szélesebb értelemben vett társadalmi változásokra. Számba veszi az integritás-irányítással szemben gyakorta hangoztatott érveket, ellenérveket hoz fel, ezzel próbálja meggyőzni azokat, akiknek kételyeik vannak az integritás-irányítással kapcsolatosan, illetve erősíteni azokat, akik másokat szeretnének meggyőzni az integritás-irányítás szükségességéről.

9. A harmadik és negyedik fejezet az integritás-irányítási rendszer fő elemeire összpontosít, amelyek az Integritási Rendszer lelkét alkotják. Az integritás-irányítási rendszernek három fontos pillére és két rétege van. Ami a pilléreket illeti, az első és legevidensebb pillért azok az **eszközök** alkotják, amelyek arra hivatottak, hogy elősegítsék és erősítsék az integritást, meggátolják a korrupciót vagy az integritás egyéb módon történő megsértését egy adott szervezeten belül. Az Integritási Rendszer az előrettekintő szemléletet alkalmazza a felmerülő problémák, tisztázatlan kérdések kezelésekor. Az integritási eszközök az integritás-irányítás **négy fő funkciója** szerint oszthatók fel:

- az integritás meghatározását és definiálását
- az integritás felé vezetést
- az integritás monitoringját
- az integritás érvényesítését-megerősítését

szolgáló eszközök.

10. Ugyanakkor bármennyire fontosak is ezek az eszközök, lényegében nem jelentenek többet egy kívánságlistánál. Csak akkor lesznek hatásosak, ha életre keltik és működtetik őket a folyamatok és struktúrák. Ez utóbbiak alkotják az integritás-irányítási rendszer második, illetve harmadik pillérét. A **Folyamatok** kiváltképp a fejlesztési folyamatokat jelentik, beleértve mind az állandó tervezési, megvalósítási, értékelési, kiigazítási-adaptálási folyamatokat, mind pedig az egyszeri folyamatokat, mint például az integritás-irányítási rendszer teljes egészében, vagy csupán szerényebb mértékű, egy bizonyos integritási eszköz bevezetésével, illetve módosításával történő megreformálását. A **Struktúrák** az integritás-irányítás szervezeti aspektusát jelölik: ki miért felelős az integritás-irányításban, hogyan lehet összehangolni annak a sok szereplőnek a ténykedését, akik tevékenységükkel hathatnak a szervezet tagjainak integritására? A tanulmány számos olyan tipikus dilemmával foglalkozik, amelyekkel az integritás-irányítási rendszer kialakításakor szembekerülünk.

11. A három pillér két rétegre bontható. Az integritás-irányítás rendszerének központi részét az **elsődleges integritási eszközök** (például etikai kódex, összeférhetlenség irányelve, a közérdekű bejelentések fogadása stb.), az elsődleges fejlesztési **folyamatok** és az elsődleges **szereplők** (például „integritási felelősök”) jelentik, azzal az elsődleges céllal, hogy előmozdítsák a közszféra szervezeteinek integritását. De bármilyen fontosak legyenek is, nem elégségesek ahhoz, hogy el lehessen érni velük a célt, megerősíteni a közszféra szervezeteinek integritását. A második rétegbe tartoznak az **integritás-irányítás kiegészítő eszközei, folyamatai és szereplői**. Ezek lényeges eszközei, folyamatai és szereplői a megfelelő irányításnak. Noha nem az integritás az elsődleges céljuk, mégis döntő szereppel bírnak az integritás-irányításban és az elsődleges integritási eszközökben (például a közbeszerzés célja elsődlegesen az értéken történő vásárlás). Az ilyen kiegészítő eszközök tipikusan részei a velük rokon irányítási területeknek, úgymint a humánpolitikai irányításnak, a közbeszerzés-menedzsmentnek vagy a minőség-irányításnak. A jelen tanulmányban azért foglalkozunk a fontos kiegészítő eszközökkel, hogy a napi működésben biztosítható legyen a szinergia. A félreértések elkerülése végett, szükséges ismét hangsúlyozni, hogy ezek az eszközök, szereplők és folyamatok kiegészítő szerepet töltenek be az Integritási Rendszerben, és éppannyira fontosak lehetnek a szervezeti tagok integritásának kialakítása szempontjából, mint amennyire az elsődleges eszközök, szereplők és folyamatok.

12. A tapasztalat azt mutatja, hogy a környezet meghatározó az integritás előmozdítása és a korrupció megelőzése szempontjából. A tanulmány holisztikus megközelítést alkalmaz, és nem csupán az Integritási Rendszer elsődleges és kiegészítő pilléreivel foglalkozik, hanem mindezen szereplőket és tényezőket az őket körülvevő **környezetük-**

ben is vizsgálja. A tanulmány belső és külső kontextust különböztet meg. A belső a szervezeten belül van: mindazon tényezőket és szereplőket jelenti, akik hatással lehetnek a szervezeti tagok integritására, de nem tekinthetők az integritás-irányítás mint olyan részeinek. A külső környezet a szélesebb értelemben vett közszféra és kormányzat szereplőiből és tényezőiből áll, amelyek kívül esnek egy adott szervezet hatókörén, ugyanakkor jelentős hatásuk lehet annak integritás-menedzsmentjére és tagjainak integritására. Ilyenek lehetnek például a politikai pártokról és a kampányfinanszírozásról szóló törvények, a lobbitevékenység szabályozása, az integritási törvények, az érdekeltek bevonása a közszféra vizsgálatát lehetővé tevő integritási előírások kidolgozásába és megvalósításába, az integritást a szervezeten kívülről ellenőrző szervek stb.

13. Az integritás-irányítási rendszer, valamint a belső és a külső környezet együttesen alkotják az **Integritási Rendszert**: minden eszköz, folyamat, struktúra és tényező, mind a közszféra szervezetein belül, mind pedig azokon kívül, amelyek befolyással vannak egy szervezet tagjainak integritására.

14. A tanulmányt „**Ellenőrzőlista**” egészíti ki, amellyel diagnosztizálni lehet egy bizonyos szervezet Integritási Rendszerének elemeit. Összefoglalja a tanulmány következtetéseit, és egyfajta diagnosztikai eszközzé alakítja azokat. Mindezt azért, hogy a politikai döntéshozók és menedzserek számára praktikus eszközt kínáljon ahhoz, hogy áttekinthessék és módosíthassák a már meglévő integritás-irányítási megoldásaikat annak érdekében, hogy erősítsék az integritást, és megakadályozzák az integritás megsértését, mint például a korrupciót a közszféra szervezeteiben.

1. SZILÁRD INTEGRITÁSI RENDSZER KIÉPÍTÉSE A KÖZSZFÉRA SZERVEZETEI SZÁMÁRA: ELŐZETES VÁLASZTÁSI LEHETŐSÉGEK

15. Az integritás és a korrupcióval szembeni ellenállás erősítése a közszféra szervezetekben elengedhetetlen ahhoz, hogy fennmaradjon a kormányzatba és az állami döntéshozatalba vetett közbizalom, valamint, hogy biztosíthatók legyenek az egyenlő versenyfeltételek az üzleti vállalkozások számára. Az integritás kultúrájának kialakítása – ami a jó vezetés alappillére – következetes erőfeszítéseket igényel szervezeti, közmenedzsment- és kormányzati szinten, hogy létrejöhessen egy szilárd Integritási Rendszer, és az eredményesen működjön a napi gyakorlatban.

16. A jelen első fejezet áttekinti a javasolt Integritási Rendszer alapjául szolgáló választási lehetőségeket, amelyek némi magyarázatra vagy indoklásra szorulnak.

1.1. Az „Integritási Rendszer” meghatározása

17. Az „**integritás**”⁶ kifejezés latin eredetű, szó szerint azt jelenti, nem (*in*) érintett (*tangere*) (Nieuwenburgh, 2002). Olyasvalamire vagy valakire utal, aki nem fertőzött, nem romlott. A tanulmány szövegkörnyezetében az „integritás” a mindennapi gyakorlatban általánosan elfogadott értékek és normák alkalmazását jelenti (van den Heuvel & Huberts, 2003: 19). A „közösségi integritás” tehát a közszféra szervezeteinek napi gyakorlatában általánosan elfogadott társadalmi értékeknek és normáknak az alkalmazására utal. A kérdés természetesen az, melyek ezek az értékek és normák⁷. E normák és értékek meghatározása és definiálása lesz az integritás-irányítási rendszer négy fő funkciója közül (lásd alább) az első feladata.

18. Az **integritás-irányítás** azokat a tevékenységeket jelenti, amelyek arra irányulnak, hogy egy adott szervezeten belül elősegítsék és erősítsék az integritást, megakadályozzák a korrupciót és más, az integritást sértő cselekedeteket. Egy szervezet **integritás-irányítási rendszere** tehát mindezen eszközök összességét jelenti, kölcsönös összefüggéseiket is figyelembe véve, valamint azokat a folyamatokat és struktúrákat, amelyek életre keltik ezeket az eszközöket. Egy szervezet **integritási környezete** minden olyan, az integritás-irányítási rendszeren kívüli tényezőt jelent, amelynek hatása lehet a közszféra szervezeteiben dolgozók integritására. Magában foglalja mind a szervezeten belü-

⁶ Míg sok korábbi kiadvány „etikának” hívja (OECD, 1996, 2000), az újabb publikációk az „integritás” kifejezést preferálják (OECD, 2005, 2007). Ez valószínűleg jól mutatja azt a változást, amely sokkal inkább kapcsolódik a szabályalapú és az értékalapú megközelítést összekötő integritás-irányítás modern stílusához. Ezek az értelmezési viták nehezek és bonyolultak, különösen nemzetközi, többnyelvű környezetben, ahol az olyan kifejezéseknek, mint „etika”, „integritás”, „deontológia”, „elszámoltathatóság”, „morál” és így tovább, a különböző nyelveken különböző konnotációi vannak. Ezeknek a fogalmi kérdéseknek a mélyreható megvitatása nem lenne helyes a jelen tanulmány keretein belül. Elegendő itt arra rámutatni, hogy az „integritás” kifejezés választásának sokkal inkább pragmatikus, mint elvi oka van. Ami még a kifejezésnél is lényegesebb, az a fogalom definíciója (ahogy fent megadtuk) és gyakorlati alkalmazása a tanulmány további részeiben.

⁷ Az értékek kérdésének taglalásához lásd *Components of integrity: Data and Benchmarks*, OECD 2008, GOV/PGC/GF(2009)2 és OECD 2000: 31. *Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries*, OECD, Párizs.

li (belső környezet), mind pedig a szervezeten kívüli (külső környezet) tényezőket, eszközöket. Az integritás-irányítási rendszer és az integritási környezet együttesen jelentik az **Integritási Rendszert**: minden olyan eszközt, tényezőt, szereplőt, amelyek befolyásolják egy szervezet tagjainak integritását. Az alábbi *1. táblázat* e két alapfogalom közti kapcsolatot mutatja. A *2. táblázat*, amely a harmadik fejezetben található, tovább bontgatja az integritás-irányítási rendszer komponenseit.

1. táblázat Az integritási rendszer

Integritási Rendszer							
Integritás-irányítási rendszer				Környezet			
Elsődleges			Kiegészítő			Belső környezet	Külső környezet
Eszközök	Folyamatok	Struktúrák	Eszközök	Folyamatok	Struktúrák		

1.2. A megvalósításra fókusztétel

19. A tapasztalat azt mutatja, hogy az integritás-irányítást nagyon érzékenyen érintik a megvalósítás hiányosságai: a gyakran igencsak szárnyaló célkitűzések nem épülnek be a napi munkába. Ez legalább két okból problematikus:

- Az első ok az a nyilvánvaló probléma, amely minden esetben felmerül, ha elmarad a megvalósítás. Ha egy eszközt nem alkalmaznak, az **nem is fejthet ki semmilyen kívánatos hatást**, és minden, az eszköz kifejlesztésére tett erőfeszítés hiábavalónak bizonyul.
- Az integritással összefüggésben van egy másik, még súlyosabb ok is, amiért a politikai döntéshozóknak és a vezetőknek aggódniuk kell a végrehajtás hiányosságai miatt. Ha egy szervezet alkalmazottai észreveszik, hogy az integritási irányelvek nem érvényesülnek a gyakorlatban, akkor az integritás-irányítási rendszert **merő szemfényvesztésnek** vélhetik: csupán egy módszernek a felső vezetés számára, hogy az azt a benyomást keltse, számára fontos az integritás, de anélkül, hogy komolyan annak szellemében akarna eljárni. Az ilyen, a szavak és a megvalósításra tett lépések közti ellentmondás okozta vélekedés erősítheti a cinizmust, és ennek következtében még növekedhet is az integritás megsértése. Így az integritási irányelvek nem csupán hatástalannak bizonyulhatnak, hanem az eredeti célokkal éppen ellentétes hatást érhetnek el. Ez különösen az integritás-irányítási rendszer érvényesítő-megerősítő funkciója szempontjából fontos. Ha az alkalmazottak azt látják, hogy a fennkölt deklarációk ellenére mégis sor kerül az integritás megsértésére, és az elkövetőt nem büntetik meg érte, az valószínűleg negatív hatással van a saját erkölcsi magatartásukra (Trevino & Weaver, 2003).

A jelen tanulmányban kifejtendő integritás-irányítási rendszernek egyik fő célja tehát, hogy elkerülje a megvalósítási deficitet.

1.3. A szervezetre fókuszálás

20. Több közismert integritási rendszer nemzeti (például az OECD's ethics infrastructure [Az OECD etikai infrastruktúrája] (OECD, 1996), és a Transparency International National Integrity System [Nemzeti Integritás Rendszer] (Pope, 2000) vagy regionális, illetve helyi szintre (például Huberts *et al.*: Local Integrity System [Helyi Integritás Rendszer] (Huberts, Anechiarico, & Six, 2008)) fókuszál. Ezek átfogó képet adnak az adott kormányzati szint egésze – beleértve számos szervezetet és más szereplőt – Integritási Rendszerének meghatározó elemeiről. Minthogy rendelkezésre állnak ilyen széles körben elfogadott rendszerek, ideje magukra a közszféra-szervezetekre összpontosítani, és az eszközöknek a **szervezeti szinten** a napi gyakorlatban való **tényleges megvalósítására irányítani a figyelmet**.

21. Valójában ez a célja ennek a tanulmánynak. Irányelv-javaslatokat szeretne kínálni az integritási szereplőknek és vezetőknek, akik szeretnék áttekinteni és korszerűsíteni a szervezetükön *belüli* integritás-irányítási rendszert. Ez a megközelítés nem csupán az integritási erőfeszítéseknek a gyakorlatba való átültetését könnyíti meg, hanem segíti a vezetőket az eredmények értékelésében is, például az Ellenőrzőlista használatával, amely egyik kiegészítője a tanulmánynak (lásd 2. *függelék*). Az ilyen szervezeti szintű adatok azután felbecsülhetetlen értékű információs forrásként szolgálnak a politikai döntéshozók számára a nemzeti vagy regionális Integritási Rendszer megvalósításának és működésének az ellenőrzése során.

1.4. Integritás a közéletben, mint alapvető feltétel

22. Az előző pont a közszféra szervezeteinek fókuszba állításáról szólt. Ez azt is jelenti, hogy a köztisztviselők, mint az integritás-menedzsment elsődleges célpontjai, nem pedig a politikusok vannak a figyelem középpontjában. Ugyanakkor hangsúlyoznunk kell: ez nem jelenti azt, hogy ne lehetne politikusokat célzó integritás-menedzsment, vagy az ne lenne fontos. Inkább az ellenkezője igaz, a politikusok integritása kiemelkedően fontos önmagában is, és azért is, mert ez lényeges környezeti tényező a köztisztviselők integritása szempontjából. A politikusok azonban a szereplők külön kategóriáját alkotják, akik egészen specifikus integritás-irányítást igényelnek, amely részben hasonlít, részben azonban különbözik attól, amellyel ez a tanulmány foglalkozik. Ezeknek a típusoknak a megvitatása e tanulmány hatáskörén kívül esik.

1.5. Szervezeti korrektség, mint alapvető feltétel

23. Mind többen értenek egyet azzal, hogy az „érezkelt szervezeti korrektség” lényeges változó a szervezeti tagok integritásának magyarázatában (Trevino & Weaver, 2003). Az alkalmazottak valószínűleg inkább etikátlanul viselkednek, ha azt érzékelik, hogy az őket körülvevő környezet nem fair. Az igazságosság elmélete (Adams, 1965) szerint például azok az emberek, akik valamilyen igazságtalanságot vélnek tapasztalni a környezetükben (úgy érzik például, hogy lényegesen kevesebbet keresnek, mint amennyit szerintük megérdemelnének) keresni fogják a módját, még a szervezetükkel szembeni

integritás esetleges megsértését is beleértve (például lopnak), hogy valahogy kompenzálják ezt az igazságtalanságot. Viszont olyan környezetben, amelyet korrektnek tartanak, valószínű, hogy az alkalmazottak inkább integritást tanúsítva viselkednek. Trevino és Weaver (2003) úgy találta például, hogy az emberek inkább jelentik a munkatársaik etikátlan vagy kártékony magatartását, ha azt érzékelik, hogy a környezetük fair.

24. Mindezen okoknál fogva, az Integritási Rendszer nagy figyelmet szentel a korrektség fontosságának. Ezt kell vizsgálnia magának az **integritás-menedzsmentnek** az esetében is, például: korrekten alkalmazzák-e az etikátlan viselkedésért járó szankciókat? Szintén ezt kell vizsgálni általában a HR eljárásoknál, például: az alkalmazottakat képességeik, vagy sokkal inkább kapcsolatrendszerük, családi összeköttetések miatt vették fel?

1.6. Rendszerszerű megközelítés

25. A tanulmány rendszerszerű megközelítésben foglalkozik az integritás-irányítási rendszerrel. Ennek két fontos következménye van.

- Először, ez azt jelenti, hogy a tanulmány nem csupán az integritás-irányítás egyes elemeire összpontosít, hanem az integritás-irányítási **rendszerre mint egészre** is. Az emögött meghúzódó feltevés az, hogy integritás-irányítás hatékonysága legalább annyira függ az eszközök közötti szinergiától, mint az egyes eszközök külön-külön gyakorolt hatásától. Egy etikai kódexnek önmagában nem lesz túl nagy hatása; egy integritásról szóló tanfolyam sem igen hoz változást; egy ellenőrzés valószínűleg nem hagy maga után tartós nyomokat. Ezeknek a lépéseknek a kombinációja az, amelynek jelentős hatása, együttes hatása lesz, amely sokkal nagyobb, mint az egyes eszközök külön-külön gyakorolt hatásának puszta összegeződése. Épp ezért, az eszközöket mindig együtt kell értékelni, különös figyelemmel a szinergiájukra.
- Másodszor, az integritás-irányítási rendszert nem lehet zárt rendszerként kezelni, hanem **nyílt rendszernek** kell tekinteni, amely egy szélesebb „integritási kontextusba” van beágyazódva. Ez azt jelenti, hogy az integritás-irányítási rendszer eszközeit nem csak egymással kell összehangolni, hanem más kapcsolódó szereplőkkel és tényezőkkel is, amelyek hatást gyakorolhatnak a szervezeti tagok integritására (lásd az Integritási Rendszer szélesebb kontextusa, 3.3).

1.7. Az eszközökre fókuszáláson túl

26. A tanulmány nem csupán az integritás-irányítás eszközeire és azok egymásra gyakorolt hatására összpontosít. Kifejti, hogy az eszközökön kívül az integritás-irányítási rendszernek két másik, ugyanilyen fontos alappillére van:

- Az első az a fejlődési folyamat, amelynek során az integritás-irányítást bevezetik, megvalósítják és értékelik.

- A második kiegészítő pillér az integritás-irányítási rendszer **strukturális** dimenzióját jelenti, és a hangsúlyt az Integritás-irányítási Rendszer résztvevőinek szerepére helyezi.

1.8. A szabályokon alapuló és az értékeken alapuló megközelítések összekapcsolása

27. Az integritás-irányítás szakirodalmában (OECD, 1996; Lewis, 1991; Paine, 1994; Maessechalck, 2005) ez egy alapvető distinkció. Az integritás-irányítás **„szabályokon alapuló”** megközelítése a köztisztviselői magatartás belső kontrolljának fontosságát hangsúlyozza. Előnyben részesíti a hivatalos és részletes szabályokat, eljárásokat, mint az integritás megsértésének csökkentésének és a korrupció megakadályozásának eszközeit. Az **„értékeken alapuló”** megközelítés a hangsúlyt az útmutatásra helyezi és a „belső” kontrollra, azaz ahol a köztisztviselők saját maguk gyakorolják a kontrollt. Ennek a megközelítésnek az a célja, hogy a megértésre, az értékek napi alkalmazására ösztönözzön, és hogy interaktív képzéseken, műhelymunkákon, ambiciózus érték kódexeken, személyre szabott útmutatásokon stb. keresztül fejlessze az etikai döntéshozatali képességet.

28. Az elmúlt évtized tapasztalatai azt mutatják, hogy a modern integritás-irányítási rendszer egyszerre célozza meg:

- A korrupció megakadályozását, az integritás megsértésének csökkentését azzal, hogy feltérképezi az integritási kockázatokat, és ellenintézkedéseket hoz; és
- Az integritás megerősítését azzal, hogy ösztönzi a megértést, az elkötelezettséget és az etikus döntéshozatali képességet.

29. Következésképp a modern integritás-irányítási rendszer megfontoltan egyesíti a szabályokon és az értékrenden alapuló megközelítési módszereket, és biztosítja azok összetevőinek koherens egyensúlyát egyetlen Integritási Rendszeren belül. Az OECD 1998-ban megjelentetett Ajánlása is ezt a megközelítést teszi magáévá, és azt javasolja az országoknak, hogy „megfontoltan járjanak el, amikor elegyítik az etikai irányítási rendszerek azon elemeit, amelyek az eszményeken alapulnak, azokkal, amelyek a szabályok tiszteletén alapulnak” (lásd még Alapelvek 9. OECD, 1998). A szabályokon nyugvó komponens alkotja majd az alapvető jogi keretet, és ez lesz majd a rendszer „foga”, ami elengedhetetlen ahhoz, hogy biztosíthassa a minimális etikai magatartást. Az értékrenden alapuló megközelítés viszont arról gondoskodik, hogy az ember erkölcsileg annál sokkal többre törekedjen, mint hogy éppen csak elkerülje az integritás megsértését. Ez a javaslat tükröződik azokban az empirikus kutatásokban is, amelyeket mostanáig végeztek.

30. A **tényleges gyakorlat** tapasztalataiból (OECD, 2000) az derül ki, hogy közszféra szervezetei valóban növekvő számban alkalmazzák ezt az ajánlást, és erőfeszítéseket tesznek, hogy a két megközelítés egyensúlyban legyen. Mivel a legtöbb kormány hagyományosan a szabályokon alapuló megközelítést hangsúlyozza, ez gyakran elmozdulást jelent az értékeken alapuló felé. Mégis fenn kell tartani az egyensúlyt, és el kell ke-

rülni, hogy az értékeken alapuló megközelítés irányába történő váltás vakbuzgó és radikális legyen, főként egy olyan kultúrában, amely hagyományosan szabályrendszeren alapul. Az alkalmazottak számára kényelmetlen lehet a nagyobb fokú mérlegelési lehetőség az etikai döntéshozatalban, amely tipikus az értékalapú megközelítési módban. Következésképp, vagy kevésbé tudnak majd ellenállni azoknak a kísértéseknek, amelyek a megnövekedett mérlegelés és a kevésbé szigorú ellenőrzés velejárói, vagy akaratlagosan csökkenthetik a mérlegelés lehetőségét azzal, hogy egyszerűen a régi szabályokat alkalmazzák, ezzel aláaknázva a fokozottabban értékalapú megközelítés irányába eredetileg tervezett elmozdulást (Maesschalck, 2005).

1. keret A szabályokon alapuló és az értékeken alapuló megközelítés összekapcsolása: empirikus támogatás

Az alábbi két, a szabályokon alapuló és az értékalapú megközelítésnek a szervezetekben való napi alkalmazásával foglalkozó tanulmány bemutatja, hogy hol vannak a határai annak, ha csak az egyik megközelítésre összpontosítunk, illetve azokat a lehetőségeket, amelyeket a kettő kombinációja kínál.

Az első: Anechiarico és Jacobs tanulmánya, a „The Pursuit of Absolute Integrity” [Az abszolút integritás nyomában] (1996), dokumentumokkal alaposan alátámasztott kritikát fogalmaz meg arról, amit úgy jellemez, mint a korrupció felett gyakorolt ellenőrzés panopticonszerű felfogása”. Ez a felfogás a törvényekre és a szabályokra helyezi a hangsúlyt, valamint az ellenőrzés és megfigyelés aprólékosan kidolgozott eljárásaira. A szerzők kimerítően tárgyalják az ilyen erősen szabályalapú eszközöknek a hiányosságait és közvetett költségeit: a késedelmes döntéshozatalt, a túlzott centralizációt, a defenzív vezetést, a rossz közhangulatot, a szervezetek közti együttműködés akadályait és az „adaptív stratégiákat”, mint például a (fél)privatizált szervezetek létrehozását a bürokrácia elkerülése végett. Megoldásként az erősebben értékalapú megközelítés mellett érvelnek, amely jóval több felelősséget ruház a köztisztviselőkre, és jobban épít a szakmai tudásukra.

A második: Trevino és Weaver (2003: 191–230) felmérést végeztek körülbelül 10 000 ember megkérdezésével, különböző iparágak hat vállalatából. Noha a vizsgálatra nem a közszférában került sor, az eredmények mégis képet adnak a különböző integritás-irányítási megközelítések hatásáról. Trevino és Weaver általánosságban azt figyelte meg, hogy az integritás-menedzsmentnek mind a szabály-, mind pedig az értékalapú megközelítése pozitív hatással van a szervezet tagjainak etikai magatartására, de az értékalapú megközelítés hatása egy kicsit erősebb. Megvizsgálták mindkét megközelítés egyes eszközeinek a hatását is. Ennek során figyeltek fel arra, hogy a szabályrendszeren alapuló megközelítés túlzott hangsúlyozása negatív hatásokat eredményezett. Például, ha az alkalmazottak úgy érzik, hogy feltétel nélküli engedelmességet várnak el tőlük, akkor kevésbé fognak etikailag kívánatosnak tartott módon viselkedni, mint például jelenteni, ha egy kollégájuk megsértette az integritást. Ennélfogva, ha túl nagy hangsúlyt fektetnek a szabályalapú megközelítésre, az nem csak költséges, ahogy Anechiarico és Jacobs (1996) kimutatta, hanem, kontraproduktív is, mivel negatívan hat az alkalmazottak integritására.

31. Összegezve, az integritás-menedzsment egy komplex, soha véget nem érő, a szabály- és az értékalapú megközelítések közti egyensúlyozási gyakorlatnak tekinthető. A két megközelítés konkrét jelentősége és tényleges formája az aktuális társadalmi, politikai és közigazgatási kontextustól, valamint az adott szervezet történetétől függ.

1.9. A megfelelő koordináció biztosítása

32. Mivel az integritás-irányításban különböző szereplők különböző posztokon, eltérő nézőponttal és érdekekkel vesznek részt, a koordináció lényeges feltétele a sikernek. Az integritás-irányítás koordinációján keresztül valósulhatnak meg a szinergiák, illetve csökkenthető az eszközök ütközésének a kockázata. Ennek a koordinációnak nem csak **strukturális** viszonylatban kell megtörténnie – biztosítva az integritás-menedzsmentben részt vevő számos szereplő közti elégséges koordinációt –, hanem az eszközök **tartalmát** illetően is. Ugyanakkor fontos hangsúlyozni, hogy ez utóbbi nem jelenti az eszközök közti tökéletes összhangot. Némi diverzitás, sőt akár kételkedés elkerülhetetlen és rendszerint tanácsos is, tekintettel arra a tételre (lásd 1.6), hogy két nagyon különböző integritás-irányítási módszert kell ötvözni. Ami a legfontosabb: kell legyen egy világos elképzelés, amely az integritás-menedzsment talpköve, és amennyiben kétségek merülnek fel, legyen valaki, aki ennek tudatában van, és megfontolt döntést tud hozni, hogy kezelje azokat.

2. MIÉRT VAN SZÜKSÉG INTEGRITÁS-MENEDZSMENTRE?

33. Igen fontos előzetes lépésként foglalkoznunk kell azokkal az aggodalmakkal, amelyek a köztisztviselőkben, vezetőkben és politikai döntéshozóiban az integritás-irányítás szükségességével kapcsolatban felmerülhetnek. A jelen fejezet először az integritás-menedzsment szükségességével kapcsolatos két alapvető kérdést tárgyal. A fejezet második része áttekinti azokat az érveket, amelyeket a közszféra vezetői az integritás-irányítással szemben gyakorta hangoztatnak.

2.1. Integritás-menedzsment: Két alapkérdés

34. Alapvető okok szólnak amellett, hogy az integritás-irányításba investáljunk, mivel az integritásnak eszközszerpe van az elsődleges politikai célok elérésében. Ugyanakkor a közmenedzsment terén az elmúlt években történt jelentős változások is további okokat szolgáltatnak az integritás-irányítás áttekintésére és modernizálására.

1. kérdés: Miért van szükség integritás-menedzsmentre?

Miért fordítanak a politikai döntéshozók időt és pénzt az integritás-menedzsmentre, miközben olyan valódi problémák várnak megoldásra, mint a szegénység, a bűnözés vagy a környezetszennyezés? Nem csupán olyan újabb hóbort ez a közmenedzsmentben, ami hamar elmúlik?

35. Thomson erre a kérdésre mesterien megfogalmazott választ adott, egyikeként a „kormányzati paradoxonok” kifejezéssel illetett tételeinek: „Mivel más kérdések sokkal fontosabbak, mint az etika, az etika sokkal fontosabb bármely más kérdésnél” (1992:255). Valóban, az integritás nem tartozik közpolitika elsődlegesnek tekintett területei közé, mint amilyen a nemzetvédelem, a környezetvédelem vagy az egészségügy. Nincs olyan közvetlen, áru vagy szolgáltatás formájában megjelenő hozadéka, amely kézzelfogható az állampolgár számára. Csak eszköz ezeknek az elsődleges céloknak az eléréséhez. Ugyanakkor az, hogy csak szerepe van, nem jelenti azt, hogy kevésbé fontos. Legalább két oknál fogva szükséges eszköz:

- Először is, egy jól kidolgozott integritás-irányítási rendszer növeli annak az esélyét, hogy a köztisztviselők döntéseiket a politikai alternatívák előnyeinek és hátrányainak mérlegelésével hozzák meg, nem pedig a saját vagy (politikus) bártaik érdekeinek megfelelően. Ezzel növeli a **döntések minőségét** a politika elsődleges területein.
- Másodsor, az integritás-menedzsment révén növelhető a kormányzatba vetett **közbizalom**. Természetesen túlságos leegyszerűsítés lenne azt gondolni, hogy integritás-irányítási rendszer bevezetésével automatikusan nő a bizalom. Viszont a közbizalom aligha fog nőni, ha az állampolgárok rendszeresen azzal szembesülnek, hogy a köztisztviselők megsértik az integritás szabályait. Még azokban az esetekben is, amikor ezek a cselekedetek rövid távon előnnyel járnak egyes állampolgárok számára (például a korrupció esetén), csupán egyfajta cinikus bi-

zalmat ébresztenek bennük a köztisztviselőkkel, nem pedig alapvető bizalmat a közszférával szemben.

2. keret Miért nő az integritás-irányítás iránti igény?

Miközben mindig is alapvető okok szóltak az integritás-menedzsment mellett, az utóbbi években erősödőben van az integritás-irányítás új szemléletének igénye, ami az OECD-országokban kormányzati és társadalmi szinten egyaránt bekövetkezett lényeges változásoknak tudható be.

Először is, a közszféra reformjai, amelyeket gyakran a „**New Public Management**” („Új Közmenedzsment”) névvel illetett ernyő-koncepcióban fognak össze, úgy próbálják meg javítani az közszolgáltatások minőségét, eredményességét és hatékonyságát, hogy a magánszektorból vesznek át technikákat. A közszféra környezetét jócskán átalakították ezek a reformok, hatékonyabb és eredményesebb lett a közszolgálat. Ugyanakkor ezek a reformok aggodalmakat is kiváltottak az újonnan kialakuló szürke zónák és a diszkrecionális hatalom ellenőrzésére hivatott kiigazító lépések elmaradásával az integritást fenyegető kockázatok miatt. A köz- és a magánszféra között húzódó határ gyengülésével – például a közszolgáltatások privatizációján, a PPP-konstrukciókon, a szponzoráláson, koncessziókon, kiszervezéseken stb. keresztül – megváltozott és nőtt az integritás megsértésének veszélye. Így bármennyire is jó szándékkal teliek és hasznosak ezek az innovációk, új helyzeteket, az integritásra leselkedő veszélyeket és dilemmákat teremtenek, különösen a magán- és a közszféra határterületén, ami megfelelő ellenintézkedéseket kíván egy frissített integritás-irányítási rendszeren belül:

- *Hogyan kerülhetjük el, hogy a vállalkozó szellem és az innováció a közszférában ki-csússzon az irányítás alól, és ne vezessen az integritási kódex megsértéséhez?*
- *Mit kellene a köztisztviselőnek tennie, ha a teljesítményirányítású rendszer olyasmint vár el tőle, ami eltér attól, amit az integritási kódex szerint tennie kellene?*
- *Hogyan sikerülhet az olyan félig autonóm kormányzati szervezetekben dolgozó alkalmazottaknak, amelyeknek a piaci versenyben kell helytállniuk, így is a közérdek érvényesítésére törekedniük?*
- *Mit jelent az „ügyfélorientált” kifejezés egy rendőr számára, akinek le kell tartóztatnia a gyanúsítottat?*

Egy jó és megfelelően kiegyensúlyozott rendszer segít megtalálni a választ ezekre és a hasonló kérdésekre. Ennélfogva az integritás-irányítás nem a közmenedzsment újabb hóbortjának, hanem ezeket a hóbortokat és újításokat kezelni hivatott módszernek tekintendő. Eszközöket ad ahhoz, hogy elkerülhetők legyenek a túlzásaik.

E belső változásokon túlmenően, a szélesebb társadalomban is történtek lényeges változások. Az állampolgárok jobban informáltak, nagyobb elvárásokkal lépnek fel, és kevésbé toleránsak az integritás megsértésével, különösen a korrupcióval szemben. Ugyanakkor a társadalmak sokszínűbbek lettek, nehezebb azonosítani, melyek is azok az „általánosan elfogadott normák és értékek”, amelyek az integritás definíciójának magvát jelentik (lásd. 1.1). Egy jó integritás-irányítási rendszer ebben is segít a köztisztviselőknek, hogy képesek legyenek megbirkózni ezekkel az új helyzetekkel és dilemmákkal.

36. Összegezve, jobb előre kellő figyelmet fordítani az integritás-irányításra, mint utólag a sokat költeni a korrupciós büntetőeljárásokra, orvosolni az igazságtalan döntéseket, vagy kármentést végezni a közsféréről kialakított képen.

2. kérdés: Miért kell az integritás-menedzsmentet önálló irányítási területnek tekinteni?

Valóban szükséges az „integritás-menedzsmentet” önálló, saját identitással és szempontokkal rendelkező irányítási területként kezelni? Nem lenne elegendő egyszerűen csak áttekinteni az integritás szempontjából nézve a már létező eszközöket az olyan területeken, mint a személyügyi menedzsment, pénzügyi menedzsment, információmenedzsment, és szükség esetén adaptálni azokat?

37. Az önálló identitás legalább két okból nagyon hasznos.

38. Először is, a **címkézés** igen fontos lehet a feladatlista kialakításának folyamatában, mivel a címkék segítenek abban, hogy egy bizonyos probléma- vagy megoldáskör láthatóvá váljon a döntéshozók, köztisztviselők és a szélesebb nyilvánosság számára. A puszta tény, hogy az „integritás-menedzsment” címke létezik, az „integritást” segít olyan dolognak láttatni, amely figyelmet érdemel. Az, hogy ez a címke egy önálló irányítási területet és így egy könnyen azonosítható intézkedéssorozatot takar, biztosítja, hogy ha botrány tör ki, a döntéshozók megalapozott döntéseket tudnak hozni, amelyeket az integritás-menedzsment jól azonosítható szakértői csoportja készít elő. Ilyen címke nélkül és ilyen tudatosan körvonalazott irányítási terület nélkül sokkal nehezebb lenne elérni, hogy a döntéshozók a témára figyeljenek. A kérdés persze egyszer csak felmerülne, ha kitör egy integritási botrány, de nem lenne kéznél sem egy koherens politikai intézkedéssorozat, sem pedig az integritási szereplők tudatos csoportja, amely javasolhatná azokat.

39. Másodszer, és ez még lényegesebb, az eszközöknek egy átfogó ernyő-koncepció alá rendezése sokkal **rendszeresebb szemléletet** tesz lehetővé. Lehetővé teszi, hogy minden eszközt együtt, az egymástól való kölcsönös függésében lehessen szemlélni, amitől az egész sokkal több, mint a különböző részek összessége. Lehetővé teszi az integritás-irányítás átfogó céljainak azonosítását, azután pedig az e célok eléréséhez szükséges eszközök módszeres megtervezését és alkalmazását. Ez aligha lehetséges, amikor az eszközök egyszerűen csak egymás mellett léteznek a politika különböző területein, anélkül, hogy valaha is összefogták és egy több területen átívelő menedzsment részeinek tekintették volna őket.

40. Fontos hangsúlyozni, hogy az integritás-menedzsmentnek ez az önálló irányítási területként való felfogása teljes összhangban van azzal az elgondolással, hogy az integritás-irányítás **„inkluzív”** irányítási terület, ami csak akkor lehet sikeres, ha egységbe rendezik más irányítási területekkel, például a pénzügyi és személyügyi irányítással. Ennek kifejtéséhez talán hasznos lehet tisztázni a különbséget egyfelől az elsődleges integritási eszközök, másfelől a kiegészítő eszközök között:

- Az integritás-irányítási rendszer **elsődleges integritási eszközeinek** elsődleges feladata, hogy erősítsék az integritást, és megakadályozzák az integritás megsértését. Tipikus példák erre: magatartáskódexek, külön integritás-tanfolyamok és integritási tanácsadás, közérdekű bejelentések rendszere stb.
- A **kiegészítő eszközök** elsődlegesen nem az integritást veszik célkeresztbe, de az integritás-irányítási rendszer céljainak megvalósítására hivatott fontos eszközök. Tipikusan olyan eszközök, amelyek beleillenek más olyan támogató feladatokba is, mint amilyen a személyügyi vagy pénzügyi menedzsment: munkaerő-felvétel, munkaerő-juttalmazási módszerek, közbeszerzés és szerződéskötési eljárások stb. Fontos hangsúlyozni, hogy noha a kiegészítő eszközök elsődlegesen nem az integritást veszik célba, legalább annyira fontos, ha nem még fontosabb szerepet játszanak az állami irányítású szervezetek integritásának erősítésében. Például, ha a HR működése nem korrekten zajlik, vagy ha a közbeszerzési eljárás során nem a legjobb ár-érték arányt kínáló szerződést támogatják, akkor ez aláássa azoknak az egyéb erőfeszítéseknek a legitimitását és hatékonyságát, amelyek az integritás-irányítási rendszer elsődleges eszközeinek a javítását célozzák.

41. Mindkét fajta eszköz az integritás-irányítási rendszer része abban az értelemben, hogy a kettőt össze kell hangolni, és együttesen járulnak hozzá az integritás-irányítási rendszer célkitűzéseinek a megvalósulásához. Mindössze az elsődleges céljuk különböző. Ennek a tartalmi alapon való megkülönböztetésnek a szervezeti felelősségre nézve is vannak következményei. Elsődlegesen az „integritási felelősök” (etikai köztisztviselő, integritási iroda, etikai tanács...) felelősek az elsődleges integritási eszközökért. A kiegészítő eszközökért elsődlegesen nem ők felelősek, de szavuk kell legyen az ilyen eszközök etikai aspektusai tekintetében. Például, a személyzeti osztálynak be kell vonnia az integritási felelőst, amikor eljárást dolgoz ki alkalmazottak toborzására, biztosítandó, hogy az integritásra kellő figyelmet fordítanak a toborzás és kiválasztás folyamatában. Az elsődleges és a kiegészítő eszközök közti különbségtétel további magyarázatára és kifejtésére a következő fejezetben kerül sor. Arra is kitérünk majd, hogy az elsődleges és kiegészítő eszközökön túlmenően természetesen a szélesebb értelemben vett kontextust is figyelembe kell venni, amellyel az elsődleges és kiegészítő eszközöket összhangba kell hozni, hogy színenergiájuk biztosítva legyen.

2.2. Integritás-menedzsment: Megalapozatlan mentális akadályok

42. Ha a közsférában dolgozó vezetőkkel beszélünk az integritás-irányítás hasznáról, úgy tűnik, van néhány tipikus szellemi korlát, amely megakadályozza őket abban, hogy meg legyenek győződve az integritás-menedzsment hasznáról. A jelen szakasz három ilyen korlátot vitat meg, valamint érveket hoz fel velük szemben.

1. számú akadály: „A mi szervezetünkben nincsenek jelentős integritási problémák”

43. Természetesen előfordulhat, hogy egy szervezetben gyakorlatilag nem kerül sor integritás-sértésre, de a kérdés az, hogyan lehet biztos a vezető az állítás igazságában. Meggyőző bizonyosságot szerezni az integritás-sértés előfordulási gyakoriságáról kizárólag egy **megfelelő felderítő rendszeren** keresztül lehet, amely egy nagyobb integritási rendszer része.

44. Még ha nincs is integritás-sértés, minden állami szervezet szembekerül a fent megvitattott problémák többségével. A közszféra reformjai, a társadalomban végbement változások új etikai dilemmákat szülnek, ennek következtében megnő az igény az olyan szilárd integritás-irányítási rendszer iránt, amely segít a köztisztviselőknek az effajta dilemmák feloldásában. Ráadásul a közszférában mindig is léteztek integritási dilemmák, már jóval azelőtt, hogy ezek az újabb fejlemények bekövetkeztek volna:

- *Az állampolgár, betegsége hivatkozva, arra kéri az ügyintézőt, hogy egy fontos nyomtatványt vegyen át határidő lejárta után egy nappal.*
- *A politikai tanácsadó telefonhívást kap a miniszter politikai hivatalából, azzal a kéréssel, hogy javaslatát pártpolitikai szempontok miatt változtassa meg.*
- *A városvezető kénytelen egy munkatársat kirúgni, aki az egyik legjobb barátja.*

45. A különféle beosztásban dolgozó köztisztviselők számára mindig is akadnak némi mérlegelést igénylő feladatok, amelyek dilemmához vezethetnek. Ebből a szempontból a kérdés nem is annyira az, hogy vannak-e integritási problémák és dilemmák; nyilvánvaló, hogy a közszféra minden szervezeténél felbukkannak ilyen kockázatok és problémák. Inkább az lesz a kérdés, hogy miként lehet olyan megfelelő integritás-irányítási rendszert kialakítani, amely segít a köztisztviselőknek azonosítani és megoldani az ilyen problémákat és dilemmákat. Ennek a nézőpontnak az az előnye, hogy az integritási dilemmákat nem valami olyan kellemetlen dolognak tekinti, amit el kell fojtani vagy figyelmen kívül hagyni, hanem olyan kihívásnak, amellyel bármelyik szervezet szembekerülhet, és amelyre bármelyik szervezetnek megfelelő választ kell tudnia adni.

2. számú akadály: „Az integritásmenedzsment alkalmazása csak a szervezetünkbe, illetve a közszférába általában vetett bizalom hiányát fogja erősíteni.”

46. Ez a megállapítás az előzőnek a párja. Itt az a feltevés, hogy vannak integritás-sértések, és az a félelem, hogy nyilvánosságra kerülnek az integritás-irányítási rendszer bevezetése miatt, ami viszont a bizalom csökkenéséhez vezethet. Mielőtt belevetnénk magunkat ennek mélyebb megvitatásába, érdemes hangsúlyoznunk, hogy egy szervezetben belül az integritás-irányítási rendszernek nem az elsődleges célja, hogy a múltban elkövetett integritás-sértéseket, beleértve a korrupciót is, feltárja (bár néha ez is szüksé-

ges lehet), hanem sokkal inkább az, hogy megakadályozza, hogy a jövőben megtörténhessenek. Mindazonáltal nem lehetetlen, hogy az integritás-irányítási rendszer, és ezen belül különösen a felderítő rendszer javítása rövid távon növelheti az észlelt integritás-sértések számát. De még ha a felderített esetek száma rövid távon nőne is, a fenti állítás még mindig erősen megkérdőjelezhető marad. Nagyon rövidlátó szemléletről és az állampolgárok súlyos alábecsüléséről árulkodik:

- Először is, **rövidlátó**, mert ha nem vesznek tudomást az integritás-sértésekről, akkor ezzel valóban csökkenhet a tényleges esélye annak, hogy rövid távon nyilvános botrány kerekedjen belőlük, viszont drasztikusan növelik annak a kockázatát, hogy a jövőben sokkal erősebb és károsabb formában bukkannak fel a problémák. Az integritás-sértések könnyen terjednek. Ha egy ellenőrnek megengedik, hogy busás pénzeket fogadjon el azoktól a cégektől, amelyeket ellenőriz, akkor a kollégái előbb-utóbb úgy érezhetik, hogy ezt nekik is szabad. Hasonlóképpen, ha a köztisztviselőknek elnézik, hogy kisebb integritás-sértést követnek el, akkor azok úgy dönthetnek, hogy legközelebb egy kicsit súlyosabbat is elkövetnek, ami miatt aztán úgy érezhetik, hogy az elkövetkező időkben mindig egy kicsivel nagyobbat és nagyobbat is elkövethetnek. Vagyis az integritás-sértések rövid távon történő tolerálása erősen növeli annak az esélyét, hogy a jövőben egyre többször kerüljön sor ilyen cselekedetekre.
- Másodszor, ez az állítás azt is jelzi, hogy **csekély a bizalom az állampolgárok azon képességében, hogy meg tudják ítélni**, mi a közérdek. Ha valaki a demokrácia híve, akkor abban is hinnie kell, hogy az állampolgárok (ennélfogva választók is) különbséget tudnak tenni egyfelől az integritás olyan megsértése, amely egy integritás-irányítási rendszer jó működésének köszönhetően került napvilágra, másfelől pedig egy olyan botrány között, amely azért robbanhatott ki, mert egy helyzetre sokáig nem fordítottak kellő figyelmet, illetve a szükséges megelőző intézkedéseket nem tették meg.

3. számú akadály: „Az alkalmazottaim sértésnek fogják venni, ha integritás-irányítási rendszert alkalmazok. Azt hiszik majd, hogy nem bízom bennük.”

47. Ez az állítás nem a nyilvánosság, hanem a saját alkalmazottak reakciójától való félelemről szól. A három akadály közül ez tűnik a legmegalapozottabbnak. Mégsem elég meggyőző ahhoz, hogy arra a következtetésre jussunk, hogy állami szervezeteknek ezért nem kellene a szó valódi értelmében vett integritás-menedzsmentet kialakítaniuk. Ahogy korábban kifejtettük, az integritás-irányításnak nem csak szabályalapú, ellenőrző dimenziója van, hanem **értékeken alapuló**, ösztönző dimenziója is. Ha ez utóbbi és a velejáró eszközök (az integritás dilemmáit feldolgozó tanfolyamok, coaching, ambiciózus integritás-kódexek, az integritást növelni hivatott nyitott szervezeti légkör stb.) megfelelő hangsúlyt kapnak, akkor a szervezet dolgozói számára küldött üzenet a bizalomról, nem pedig a bizalmatlanságról szól. Egy interaktív, dilemmákat boncolgató tanfolyam például azt feltételezi, hogy a szervezet tagjai integritással bíró felelős emberek,

és további segítséget kíván nyújtani számukra ahhoz, hogy élni tudjanak e diszkrecionális mozgásterrel, ahelyett, hogy korlátoznák azt.

4. számú akadály: „Az integritás-sértés, mint például a korrupció olyan mélyen gyökerezik a kultúránkban, hogy nem lehetséges, és nem is kívánatos megkísérelni ebben bármiféle változtatást.”

Ez az érvelés valójában egy normatív és egy empirikus összetevőből áll.

A **normatív érvelés** szerint a korrupció elfogadhatóbb, ha olyan kultúrában fordul elő, ahol jobban tolerálják. Ez a környezettel való érvelés nem csupán etikailag gyenge, de még szembe is megy azoknak a különböző egyezményeknek az erőfeszítéseivel, amelyeket több kontinens államai írtak alá, beleértve azon államokat is, ahol egyébként éltek is ezzel a fajta érveléssel. Az elmúlt évtizedben egy sor regionális megállapodást hoztak tető alá, kezdve az Amerikai Államok Szervezete által 1996-ban aláírt Amerikaközi Korrupcióelleni Egyezményrel (IACAC), azután az Európa Tanács Büntetőjogi Egyezménye a korrupcióról, valamint Polgári Jogi Egyezménye a korrupcióról, az Európai Uniónak az Európai Közösség és a tagállamok köztisztviselőit érintő korrupció elleni harcról szóló Egyezménye⁸, valamint az Afrikai Unió Egyezménye a korrupció megelőzéséről és leküzdéséről.⁹ Globális szinten az ENSZ Korrupcióelleni Egyezménye (UNCAC) 2005. december 14-én lépett hatályba.

A fenti megállapítás **empirikus feltevést** is tartalmaz: az integritás-irányításnak nincs hatása azokban a kultúrákban, ahol az integritás-sértést jobban tolerálják. Ebben persze van némi igazság. A kultúra, mind a szervezet külső környezetében, mind pedig a szervezeten belül fontos előfeltétel a szervezet tagjainak integritása tekintetében. Ugyanakkor a kultúra nem az egyedüli meghatározó tényező, és a jelen tanulmány ajánlásainak következetes, megfontolt és kiegyensúlyozott alkalmazásával eredményt lehet elérni, még olyan kihívást jelentő környezetben is, ahol a korrupciót jobban tolerálják. Különösen hatékony lépés annak a megvizsgálása, hogy milyen funkciót töltenek be a korrupciós tevékenységek, és ez a funkció nem tölthető-e be más, legitimebb módon. Az ilyen esetek egyik példáját az úgynevezett „közvetítők” kínálják: ők köztes szereplők az állampolgár és a köztisztviselő között, hozzájuk fordulnak az emberek, ha befolyásolni vagy felgyorsítani szeretnék az ügyüket érintő döntéshozatalokat. Az egyik mód az ilyen közvetítőknek az ügymenetből való kiszorítására, s ezzel a korrupció kockázatának csökkentésére, ha teljesen legitim szereplőkkel helyettesítjük őket, mégpedig korrupció nélkül, például ügyfeltámogató központokkal.

Konklúzió

48. Ezekkel a gondolatokkal a tanulmány nem félretolni kívánja a vezetők kételyeit és aggodalmait. Az integritás érzékeny terület, és az is marad, az integritás-menedzsment-

⁸ <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l33027.htm>

⁹ Lásd itt: www.africa-union.org/Official_documents/Treaties_%20Conventions%20Protocols/Convention_%20on%20Combating%20Corruption.pdf.

nek lehetnek nemkívánatos hatásai, főleg ha nem elég körültekintően vezették be. A tanulmány mégis állítja, hogy ezek az ellenvetések mint érvek nem elég meggyőzők ahhoz, hogy egyáltalán ne vezessenek be integritás-irányítási rendszert. Egy korszerű integritás-irányítási rendszer, amely körültekintően teremti meg a szabályokon és az értékeken alapuló megközelítések közötti egyensúlyt, megfelelő és pozitív választ tud adni a fent említett kihívásokra és aggodalmakra. A következő fejezet bemutatja a szilárd integritás-irányítási rendszer építőelemeit, és tanácsot ad arra nézvést, hogyan építsünk fel egy ilyen rendszert.

3. INTEGRITÁSI RENDSZER A KÖZSZFÉRA SZERVEZETEI SZÁMÁRA: ÁTTEKINTÉS

49. A jelen harmadik fejezet röviden áttekinti az Integritási Rendszer két fő elemét, ahogy azt korábban említettük: az integritás-irányítási rendszert a középpontban és az azt körülvevő belső és külső környezetet. A fejezet következő két részében ezzel a két összetevővel foglalkozunk. A 4. fejezet azután közelebbről is megvizsgálja az első alkotóelemet, és részletesen tárgyalja az integritás-irányítási rendszeren belüli eszközöket, folyamatokat és struktúrákat.

50. Ez a rendszer segít a szervezeteknek, hogy megküzdjenek a fentiekben említett kihívásokkal (2. *keret*). Először is, egyre többen vélekednek úgy, hogy az „új közmenedzsment” újításainak és reformjainak, amelyekkel a közszolgálat reagálóképességét kívánják növelni, vannak kockázataik. Másodsor, a modern kormányoknak szerte a világon gondot okoz az egyre tájékozottabb és mind nagyobb igényekkel fellépő állampolgárok elvárásainak a teljesítése, hogy fenn tudják tartani a kormányba és állami döntéshozatalba vetett bizalmat. Következésképp, az Integritási Rendszer proaktív megközelítést javasol ezeknek az aggodalmaknak és bizonytalanságoknak a kezelésére. Az integritási kockázatok és integritási dilemmák elemzését az Integritási Rendszer sarokkövének és kiinduló pontjának tekinti. A Rendszer továbbá rendszerszerű megközelítést kínál, messzemenően törekedve arra, hogy túllépjen a fellengzős kijelentéseken, és valóban hasznos legyen a napi munkában.

3.1. Az integritás-irányítási rendszer

51. Az integritás-irányítási rendszer tartalmazza mindazon eszközöket, folyamatokat és struktúrákat, amelyek közvetlenül segítik elő és erősítik az integritást, és akadályozzák meg a korrupciót és más integritás-sértéseket a közszféra szervezetein belül. Ez a rendszer három pillérből áll, és mindegyiknek két rétege van. A **három pillér** a szilárd integritás-irányítási rendszer létfontosságú része:

- Az első pillért maguk a tényleges integritás-irányítási **eszközök** alkotják. Ezek a beavatkozás tényleges eszközei, amelyekkel a kívánt irányban alakítják a szervezet integritását és a korrupcióval szembeni ellenállását. Négy csoportra oszthatók, amelyek megegyeznek az alábbi négy funkcióval, amelyet egy integritás-irányítási rendszernek be kell töltenie:
 - az integritás meghatározása és definiálása
 - az integritás felé vezetés
 - az integritás monitoringja
 - az integritás érvényesítése-erősítése

- Még ha sikerül is kialakítani a megfelelő eszközöket, semmit sem érünk el, ha ez nincs a szervezet napi működésében intézményesítve. Ezért van szükség a második pillérre; ez határozza meg részletesen azt a **fejlesztési folyamatot**, amelyen keresztül az integritás-irányítási rendszert kialakítják és fenntartják a szervezeten belül. Ennek a fejlesztési eljárásnak **állandónak** kell lennie, a tervezés, a megvalósítás, az értékelés és a kiigazítás-adaptálás állandó körforgása, mind az integritás-irányítási rendszer mint egész, mind pedig az egyes integritás-irányítási eszközök szintjén. Ezeken az állandó eljárásokon túl, vannak még egyszeri, időleges folyamatok, mint például egy új megközelítés beillesztése egy adott szervezet integritás-irányításába. Egyszeri jellegűknél és annál a ténynél fogva, hogy időben behatároltak, „**projektnek**” nevezzük őket.
- A harmadik pillér az integritás-irányítási rendszer **megszervezése**: hogyan oszlik meg a felelősség a különböző szereplők között, és viszont, hogyan hangolják össze a részfelelőségeket, hogy biztosítható legyen a konzisztens politika és gyakorlat?

52. Ez a három pillér két rétegből áll:

- Az integritás-irányítási rendszer lényegi részét az **elsődleges eszközök** adják, mint például az etikai kódex, az összeférhetlenségi irányelvek vagy a közérdekű bejelentések kezelésének szabályai, valamint az elsődleges változási **folyamatok** és az elsődleges **szereplők**, mint például az „integritás-felelősök” vagy a vezetők.
- A második rétegbe tartoznak a **kiegészítő eszközök, folyamatok és szereplők**. Ezek legalább annyira lényegesek az integritás-menedzsmentben, mint az elsődleges eszközök, viszont nem az integritás az elsődleges céljuk.

Az elsődleges és a kiegészítő eszközök együttesen alkotják az **integritás-irányítási rendszert**. A 2. táblázat áttekinti e három pillérrel és két réteggel rendelkező rendszert.

3.2. A belső és a külső környezet

53. Az integritás-irányítás eszközei nem légüres térben léteznek. Egy tágabban vett **környezetben** vannak, sok más tényezővel (beleértve mind a körültekintően megtervezett eszközöket, mind pedig a nem tervezett tényezőket), valamint szereplővel együtt, akiknek hatásuk van a szervezet tagjainak integritására. Noha az integritás-irányítási rendszer kialakítói számára úgy jelennek meg, mint adott dolgok, amelyeken nem lehet változtatni, fontos, hogy figyelembe vegyük őket, éppen a szervezet tagjainak integritására gyakorolt hatásuk miatt. Ez a tágabb környezet két rétegre bontható.

Belső környezet

54. Az első réteget nevezzük „belső környezetnek”, amely azokat a tényezőket és szereplőket jelenti egy szervezeten *belül*, amelyek nem közvetlenül függenek össze az in-

tegritás-menedzsmenttel, de hatásuk lehet rá. A szakirodalom (Trevino & Weaver, 2003) szerint például, a szervezeten belül érzékelt **korrektség** lényeges hatással lehet a szervezet tagjainak integritására. Ha az alkalmazottaknak az a benyomásuk, hogy az őket körülvevő környezet nem korrekt, sokkal valószínűbb, hogy megsértik az integritást. Ebből eredően a szervezet minden eszköze, amely hozzájárul a korrektség érzetéhez (például munkaerő-felvétel, jutalmazási és előléptetési módszerek), fontos környezeti tényező lehet az integritás-menedzsmentben. Ennek az irányítási környezetnek a döntő fontosságú hatását nemzetközi eszközök is elismerik. A UNCAC 7. cikkelye a Közszféráról például a munkaerő felvétele és előléptetése során követendő transzparens eljárás mellett foglal állást, az IACAC (III. cikkely, 5. pont) pedig a „nyíltság, méltányosság és hatékonyság” elvének érvényesülése mellett érvel a kormányzati személyügyi politika tekintetében. Az OECD Principles for Managing Ethics in the Public Service [OECD alapelvek az etikai irányításra a közszolgálatban] hangsúlyozza, hogy „a vezetés irányvonalának, eljárásainak és gyakorlatának etikusnak kell lennie”, mivel ez „bizonyítja egy szervezet etikai követelményeknek való elkötelezettségét” (9. alapelv, OECD, 1998).

2. táblázat Az integritás-irányítás rendszere: három pillér és két réteg

	Eszközök	Folyamatok	Struktúrák
Elsődleges eszközök	Kódexek, szabályok, iránymutatás, integritás-képzés és tanácsadás, összeférhetetlenség felfedése stb.	Átfogó, állandó integritás-fejlesztési folyamat, állandó fejlesztési folyamatok az egyedi eszközök tekintetében; egyszeri projektek eszközök bevezetésére vagy megváltoztatására stb.	Integritás-felelős, vezetés
Kiegészítő eszközök	Az integritás mint az alkalmazottak felvételének és előléptetésének kritériuma, a közbeszerzési eljárásoknak és a szerződéskötések kezelésének integritási vonatkozásai, beleértve a minőségértékelés eszközeinek integritását stb.	Személyügyi menedzsment, a közbeszerzési és szerződéskötési menedzsment, a pénzügyi menedzsment stb. folyamatai	Személyügyi menedzsment, közbeszerzési és szerződéskötési menedzsment, pénzügyi menedzsment stb.

55. A belső környezet elemeinek hatásvizsgálatát a személyügyi eljárások korrektségének értékelésén keresztül (lásd 4.1.2F) **integráljuk az integritás-irányítási rendszerbe**. Noha erről azt mondtuk, hogy integritás-menedzsment eszköze, valójában inkább egy szervezet belső környezetének vizsgálati módja, az döntő fontosságú köztes változóra (szervezeti korrektség) gyakorolt hatásának a felbecsülésével.

Külső környezet

56. A második réteg a „**külső környezet**”, és a szervezeten kívüli szereplőket és tényezőket foglalja magában. A közszolgálati szervezetek integritás-kultúrája közös erőfeszítés eredménye, nem csupán szervezeti szinten, hanem a közmenedzsment, a kormányzat szintjén is. Mivel a külső környezet elemei a szervezet hatáskörén kívül esnek, a jelen tanulmány nem foglalkozik velük hosszasan. Ugyanakkor, mivel mégiscsak hatásuk van egy szervezet integritás-irányítási rendszerére, nem árt figyelmet fordítani rájuk. A jelen tanulmány a szervezeten kívüli releváns jelenségeknek három típusát különbözteti meg. Mindegyik különböző természetű, ezért kezelni is különbözőképpen kell őket, mind a tanulmányban, mind pedig az Ellenőrzőlistában.

57. Az első, hogy lehetne hivatkozni számos olyan potenciális **tényezőre** a gazdasági környezetben (például szegénység), a politikai környezetben (például a közigazgatás reformját sürgető kényszerek), a bűnözési környezetben (például a szervezett bűnözés megpróbál beépülni a közszférába) stb., amely befolyásolhatja az integritás-menedzsmentet. Azonban bármennyire fontosak legyenek is ezek a tényezők, a környezeti tényezők sokfélék, és egy általánosságban megfogalmazott tanáccsal, hogy mindet figyelembe kell venni, nem sokra mennének, akiknek a gyakorlatban kell alkalmazniuk. A jelen tanulmánynak ehelyett az a célja, hogy a legfontosabb környezeti tényezők vizsgálatát integrálja magába az integritás-irányítási rendszerbe, ahogyan azt a 4. fejezet tárgyalja majd. Így ha egy adott szervezet integritás-irányítási rendszerét megfelelően tervezték és valósították meg, akkor az automatikusan azt jelenti, hogy figyelembe veszi a leglényegesebb környezeti tényezőket. Ez sokféle módon történhet. Egy alapos kockázatelemzés (lásd 4.1.1.A) például biztosítja, hogy a szervezet környezetében található főbb kockázatok figyelembevétele megtörténjen. Hasonlóképpen, az érdekütközést kizáró szabályok (4.1.1.F) révén elkerülhetővé válik, hogy a szervezeten kívüli érdekek befolyásolják a szervezet integritását.

58. Egy második, és egyben nagyon fontos kategória sok olyan szervezeten kívüli potenciális **eszközből** áll, amelyek hatást gyakorolhatnak az integritás-irányítási rendszerre. Ezek lehetnek szigorú értelemben vett integritási eszközök (például nemzeti etikai törvények vagy a közérdekű bejelentések nemzeti rendszere), de más eszközök is, például azok, amelyeknek az a feladatuk, hogy növeljék az elszámoltathatóságot és az átláthatóságot, amelyek, akár közvetlenül, akár közvetve, szintén kihatnak a szervezet és annak tagjai integritására. Ezeket is sorra vesszük.

59. Számos ilyen eszköz gyakran a szervezeteken belül is létezik (éppen ezért ezeket a következő fejezetben tárgyalni fogjuk), de lehetnek a **szervezeten kívüli megfelelői** is. Ezek közvetlenül alkalmazható kötelező szabályok (például fegyelmi intézkedés) vagy nemzeti rendszerek, például egy etikai kódex minta, amelynek alapján specifikus megoldások dolgozhatók ki a különböző állami szervezetek számára, figyelembe véve az egyes szervezetek sajátos viszonyait. Ilyen példák:

- kormányzati szintű magatartási kódex vagy etikai kódex;
- kormányzati szintű összeférhetlenségi szabályok és kötelező pénzügyi nyilatkozatok;
- kormányzati szintű előírások a munkaviszony megszűnése utáni időszakra; és
- kormányzati szintű fegyelmi szabályzat a közzolgálat számára.

60. Egy közzolgálat számára kidolgozott fegyelmi szabályzat például a közzféra szervezeteiben dolgozókra vonatkozó alapvető normákat tartalmazza, felsorolva, mi számít elfogadhatatlan magatartásnak, és milyen fegyelmi eljárást és szankciókat kell alkalmazni az integritás megsértése esetén. A szervezeten belül a vezetők dolga, hogy a fegyelmi szabályzat előírásait értelmezzék, és időben cselekedjenek, ha úgy tapasztalják, hogy az alkalmazottak megsértik az integritást. Ugyanakkor a nemzeti kormányok egyfajta szabályzatmintát is alkothatnak a közzféra vonatkozóan, amely segítséget nyújt az egyes szervezeteknek, hogy megalkothassák a saját szabályzatukat, ami jobban tükrözi az adott szervezet specifikus körülményeit (például a szervezet küldetése, tevékenysége, elvárásai, érdekeltjei, sebezhető pontjai stb.).

61. Számos ilyen eszköz tipikusan csak a **szervezeten kívül** létezik. A 4. fejezet nem foglalkozik velük, de potenciálisan fontos hatásuk miatt az Ellenőrzőlista megemlíti őket. Ezekre példa:

- Azok a külső ellenőrző és auditmechanizmusok, amelyekkel felderíthetők a szabálytalanságok és a rendszerhibák, és amelyek javaslatokat tesznek az azok kijavítását szolgáló intézkedésekre.
- Azok a mechanizmusok, amelyekkel a köteleességszegés, különösen a korrupció külső felderítése és a büntetőeljárás lefolytatható.
- Etikai törvények, hogy legyenek a közzolgálat legfontosabb értékei és elvei alapján kidolgozott normák. Az etikai törvények a közzszolgálatra szabott általános adminisztratív szabályokon túlmenő, szigorúbb normákat határoznak meg, és definiálják azokat az alapvető normákat, amelyek kijelölik a köztisztviselők számára megengedett magatartás határait.
- Kormányzati szintű mechanizmusok a köztisztviselők számára kötelező pénzügyi nyilatkozatok tekintetében, hogy meg lehessen akadályozni összeférhetlenségi helyzetek kialakulását. Az ilyenfajta nyilatkozatok segíthetnek abban is, hogy felderíthető és büntethető legyen a törvénytelen vagyongyarapodás.
- A pártfinanszírozásról és a választások finanszírozásáról szóló törvények, annak érdekében, hogy a politikai célú adományozások átláthatóvá tételén keresztül megakadályozzák az ebből következő részrehajlást a döntéshozatalban.

- Kormányzati szintű szabályok a lobbizás transzparenciájának és elszámoltathatóságának növelése érdekében, különösen a lobbisták kötelező regisztrációján és a lobbitevékenység nyilvánosságra hozatalán keresztül. Idetartozhat még a lobbisták magatartáskódexének¹⁰ elfogadása, annak érdekében, hogy fény derüljön a zárt ajtók mögötti lobbizás „rejtelseire”.
- Információs, konzultációs és participációs mechanizmusok az állampolgárok számára a közpolitika és a közszolgálat kialakításában és megvalósításában egyaránt. A nemzetközi szintű eszközök – mint a UNCAC 13. cikkelye a Társadalom részvételéről – a civil társadalomnak, a nem kormányzati szervezeteknek (NGO) és a helyi közösségen alapuló szervezeteknek a „korrupció megakadályozásában és az ellene vívott harcban” való részvételét előmozdító és a társadalmi tudatosságot növelő intézkedéseket javasolnak, míg az IACAC olyan „mechanizmusoknak a megteremtését szorgalmazza, amelyek arra buzdítják a civil társadalmat és a nem kormányzati szervezeteket, hogy vegyenek részt a korrupció megakadályozására tett erőfeszítésekben”¹¹.
- A közpénzek megfelelő ellenőrzése
- Az adminisztráció egyszerűsítése, különösen az új információs és kommunikációs technológiák használatával, mint például az e-kormányzati egyablakos portál megoldások (például e-közbeszerzési portál), hogy csökkenjen a bürokrácia, gyorsabb és átláthatóbb legyen az ügyintézés.

62. Érdekes módon ezek az eszközök, miközben pozitívan hatnak a szervezet tagjainak integritására, **új dilemmákat** is születhetnek. Az állampolgárok részvétele például bonyolultabbá és a dilemmák felmerülésével szemben védtelenebbé teszi a döntéshozatalt, mint a hagyományos bürokrácia zárt döntéshozatali rendszere. Még akár az integritás megsértésének **újabb kockázataival** is járhatnak. Mindezen újítások megfelelő integritás-menedzsmentje – például az Integritási Rendszer kiigazításán keresztül – ezért szintén elengedhetetlen. Az OECD némi útmutatóval szolgál ehhez az állampolgároknak a politikaalakításba való bevonását támogatni hivatott „irányadó javaslataival”.¹²

63. Számos olyan, a szervezeten kívüli potenciális **szereplő** is van, akik hatást gyakorolhatnak a szervezet Integritás Rendszerére. A Transparency International által kidolgozott „nemzeti integritási rendszer” koncepciónak központi eleme az integritási szerep-

¹⁰ Az OECD Framework for Enhancing Transparency and Accountability in Lobbying [Keretterv a transzparencia és az elszámoltathatóság előmozdítására a lobbitevékenységben], valamint az egyes országokban követett megoldások áttekintése: *Lobbyists, Governments and Public Trust: Building a Legislative Framework for Enhancing Transparency and Accountability in Lobbying*, www.oecd.org/gov/ethics.

¹¹ IACAC III. cikkely, 11. pont

¹² Az az állampolgároknak a politikaalakításba való bevonását támogatni hivatott tíz irányadó javaslat megtalálható: *Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making* (lásd itt: www.oecd.org/gov/citizens).

lők átfogó osztályozása. A Transparency International különbséget tesz azon szereplők eltérő típusai közt, akiknek valamilyen hatásuk lehet egy szervezet integritás-irányítási rendszerére:¹³

- törvényhozás;
- politikai pártok;
- választási bizottságok;
- legfőbb ellenőrzési intézmények;
- bíróság;
- közszféra;
- rendőrség és ügyészség;
- közbeszerzés;
- ombudsman;
- korrupcióellenes szervezetek;
- média;
- civil társadalom;
- magánszektor;
- regionális és helyi kormányzat; és
- nemzetközi intézmények.

64. Egy másik megközelítésben inkább a feladatokra kell koncentrálni a szereplők helyett, akik egyébként ezeket a feladatokat ellátják. A globális korrupcióelleni egyezmény – UNCAC 6. cikkely – szerint a korrupció megelőzésére létrehozott testületeknek a következő fő feladatai vannak:

- „Hatékony és összehangolt korrupcióellenes irányelvek megvalósítása, amelyek elősegítik a társadalom részvételét és ... a közügyek és a közvagyon, az integritás, az átláthatóság és elszámoltathatóság megfelelő irányítása.”¹⁴ A preventív

¹³ www.transparency.org/policy_research/nis.

¹⁴ Lásd UNCAC 1. cikkely és 1. cikkely (a).

korrupcióellenes testület „az ilyen irányelvek megvalósításának az áttekintésében és összehangolásában” is szerepet játszhat¹⁵.

- A korrupció megelőzésével kapcsolatos ismeretek bővítése és terjesztése.”¹⁶

¹⁵ Lásd UNCAC 1. cikkely (a).

¹⁶ Lásd UNCAC 1. cikkely (b).

4. INTEGRITÁS-IRÁNYÍTÁSI RENDSZER: ESZKÖZÖK, FOLYAMATOK, STRUKTÚRÁK

65. A jelen fejezet tovább taglalja a szilárd integritás-irányítási rendszer építőelemeit (lásd 3.1 szakasz). Három pilléren alapszik, amelyek az integritás-irányítás létfontosságú elemei: eszközök (4.1), folyamatok (4.2) és struktúrák (4.3). A következő szakaszokban az ezek mindegyikén belül megtalálható két rétegről is szó lesz, amelyeket a korábbiakban már ugyancsak azonosítottunk: az elsődleges és a kiegészítő eszközökről.

4.1. Eszközök: Az integritás-menedzsment eszközök kiegyensúlyozott elegye

66. Az utóbbi években számos integritás-irányítási eszközt dolgoztak már ki, és különbözőképpen osztályozták őket. A szakirodalom (például OECD 2007) és az OECD-tagállamok tapasztalatainak áttekintésére alapozva, a jelen tanulmány egy szilárd integritás-irányítási rendszerben betöltendő **négy funkció** szerint fogja csoportosítani őket, nevezetesen:

- az integritás meghatározása és definiálása;
- az integritás felé vezetés;
- az integritás monitoringja; és
- az integritás érvényesítése-megerősítése

67. A jelen szakasz mindegyik funkció esetében a leggyakrabban használt irányítási eszközöket tárgyalja, amelyeket azért fejlesztettek ki, hogy a négy funkciónak eleget tegyenek. Mindezt az alábbi 3. táblázat szemlélteti, egyetlen táblázatban mutatva be a fő elemeket. Lényegében a 2. táblázat második, „eszközök” oszlopát részletezi. A sorokban¹⁷ a szabályokon alapuló/értékeken alapuló distinkció is megjelenik, a szilárd integritás-irányítási rendszer négy funkciójára pedig az oszlopokban alkalmazza ezt. Előretekintő megközelítést alkalmaz, amennyiben az integritás kockázatelemzését már az integritás-irányítási rendszer kiindulópontjánál kezdi.

¹⁷ Meg kell jegyezni, hogy a „szabályokon alapuló”/”értékeken alapuló” megkülönböztetés nem mindig olyan világos, és nagyban függ az eszköz specifikus megvalósításától. A táblázat kiemeli az eszköz domináns vonásait. A gyakorlati használatra tervezett ellenőrzőlista révén kifinomultabb módon jelezhető, hogy hol helyezkednek el az eszközök a szabályalapú/értékalapú felosztás folytonosságában.

3. táblázat Az integritás-irányítás eszközeinek osztályozása

		Az integritás meghatározása és definiálása	Az integritás felé vezetés	Az integritás monitoringja	Az integritás érvényesítése/ megerősítése
Elsődleges	Szabályalapú	Kockázatelemzés Magatartáskódex Összeférhetlenségi irányelv Előírások ajándékok és jut- tatások elfogadására Előírások a munkaviszony megszűnése utáni idő- szakra Strukturális intézkedések (pl. feladatkörök rotációja)	Szabályalapú integritás- képzés Eskü, „integritási nyilatko- zat” aláírása Tanács, tanácsadás	Közérdekű bejelen- tések irányelv Panaszok kezelése Felügyelet Integritás tesztelése Panaszok, kivizsgálá- sok rendszeres nyilvántartása Integritás-sértések, munkahelyi légkör mérése-vizsgálata	Hivatalos szankciók Integritás megsér- tése miatti eljárások
	Értékalapú	Etikai dilemmák elemzése Konzultáció a munkatár- sakkal és az érdekeltekkel Etikai kódex Íratlan szabályok felállítása	Értékalapú integritás- képzés Az integritásnak a rend- szeres kommunikációba integrálása (pl. az integri- tási irányelveknek a belső és külső kommunikációs csatornákon keresztül tör- ténő bejelentése) A menedzsment példamu- tatása Integritás coaching és ta- nácsadás	Integritás-dilemmák felmérése Az etikai dilemmák és témák nem hiva- talos szondázása a munkatársak között	Nem hivatalos szankciók
Kiegészítő		A jutalmazási és előléptetési rendszer korrektségének felmérése Megfelelő eljárások a közbeszerzésre, a szerződések kezelésére, a kifizetésekre Személyügyi intézkedések (pl. az integritás mint kritéri- um a kiválasztásnál, értékelésnél és előléptetésnél) Pénzügyi menedzsment intézkedések (pl. „dupla kulcs”, pénzügyi ellenőrzés) Információmenedzsment-intézkedések (pl. az automati- zált adatbázisok védelme) Minőségmenedzsment intézkedések (pl. a minőségérté- kelés eszközeinek felülvizsgálata)		Belső ellenőrzés és audit Külső ellenőrzés és audit	

68. A jelen fejezet a 3. táblázat eszközeit a négy funkció mentén tekinti át. Az áttekin-
tést két általános alapelv segíti, amelyeket korábban előzetes döntésként tárgyaltunk
meg:

- Az első: az áttekintés során állandóan hangsúlyozni kell az integritás-menedzs-
ment **szabályokon alapuló** és **értékeken alapuló megközelítése** közötti **egyen-
súly** szükségességét. Ezt az egyensúlyt az Integritási Rendszer mint egész szint-
jén kell érzékelni, nem az egyes integritás-irányítási eszközök, még csak nem is
az integritás-irányítási rendszer szintjén. Más szavakkal, nem csupán az elsődle-

ges és a támogató intézkedéseket (például integritás-irányítási rendszer) kell figyelembe venni, hanem a belső és külső kontextust is.

- A második: az áttekintés **rendszereszerű megközelítést** tükröz; az integritás-irányítási rendszer eszközei kölcsönösen függenek egymástól, ezért koordinációra van szükség közöttük, de mivel a környezeti elemektől is függenek, ennélfogva szükség van a velük való összehangolásra is.

4.1.1. Az integritás meghatározása és definiálása

Két minimális feltétel

69. Az integritás-irányítási rendszer első funkciója, hogy meghatározza a magatartással kapcsolatos elvárásokat: milyen értékek fontosak a szervezet számára, mely szabályoknak kell engedelmessé válni? Sokféle eszköz van, amelyek különböző kombinációban való alkalmazásával meghatározhatjuk és definiálhatjuk az integritást, és az eszközök adott kombinációja a helyi körülményektől függ. De bármilyen kombinációra esik is a választás, két minimális és szorosan összefüggő feltételnek teljesülnie kell, hogy kijelenthessük, az első funkció elegendően teljesült – az átláthatóságnak és az elszámoltathatóságnak:

- Először is, a közsféra szervezeteiben dolgozó köztisztviselővel szemben támasztott **minimális elvárásoknak átláthatónak** kell lenniük. A köztisztviselő számára világosnak kell lennie, igazából mit várnak el tőle. Az átláthatóság mértéke, a helyi körülmények és stratégia függvényében, változó lehet. Azok a szervezetek, amelyek a szabályokon alapuló megközelítésre helyezik a hangsúlyt, értelemszerűen explicitebb és pontosabban körülírt átláthatóságra törekednek, mint az értékeken alapuló megközelítést hangsúlyozó szervezetek. De még ez utóbbiaknál is kell mindig lesz egy minimális explicit rendszer, és az értékalapú megközelítés eszközei is az átláthatóságra törekednek, akár több egyéni mérlegelés mellett is.
- Másodsor, bárhogyan történik is az integritási szabályok meghatározása és definiálása, ezt úgy kell megtenni, hogy a köztisztviselők **tetteikért elszámoltathatók legyenek**. A világosan megfogalmazott szabályok lehetővé teszik a szabályokat megsértő munkatársak kiszűrését és szembesítését e cselekedetükkel. A szabályok tehát egyfajta közös rendszerként, közös nyelvként funkcionálnak, amely előmozdítja az integritásról folyó diskurzust, és megkönnyíti a rosszallás kinyilvánítását az integritási normák megsértésével szemben.

A konzultáció fontossága: Szükséges mind „meghatározni”, mind „definiálni”

70. Annak érdekében, hogy ennek a kritériumnak eleget tehesünk, fontos, hogy először is meghatározzuk, azután pedig definiáljuk a közsféra szervezeteiben dolgozó köztiszt-

viselőktől elvárt integritást.¹⁸ Mindkét lépés lényeges. Némely szervezet úgy dönt, hogy csak a második lépésre szorítkozik, az integritás definiálására, anélkül, hogy az előkészítő folyamatot, az integritás meghatározását elvégezné. Ez a két lépés ugyanakkor összefügg. Az integritási kódex példájával lehet szemléltetni. Egy szervezet dönthet úgy, hogy egyszerűen lemásol egy már létező kódexet vagy a nemzeti kódex-mintát, és azután úgy módosítja, hogy a szervezet kódexe legyen: az integritás definiálva van, de nem előzte meg egy olyan folyamat, amikor a kódex tartalmát határozzák meg. Az a döntés, hogy **átugorják a meghatározás-fázist**, három súlyos kockázattal jár:

- Először, ha a kódex nem szervezetspecifikus szabály-felállítási folyamat eredménye, ennek komoly kockázata lesz a **relevanciájára** nézve. Olyan szempontokat hangsúlyozhat, amelyek nem relevánsak, ugyanakkor figyelmen kívül hagyhat olyanokat, ahol útmutatásra lenne szükség.
- Másodszor, ahogy fentebb említettük, a kódex csupán egyik eleme a komplex szabály-meghatározó eszközöknek, amelyeknek megfelelő egyensúlyban kell lenniük. Ha csak egy polcra lekapott kódexet használunk fel, amely nincs gondosan elhelyezve ebben az átfogó rendszerben, akkor **nemkívánatos eredményeket** idézhetünk elő (például mert ellentmondás lesz egyfelől a kódex tartalma és stílusa, másfelől pedig a szervezet más szabályalkotó eszközeinek tartalma és stílusa között).
- Míg az előző két ok a kódex minőségével kapcsolatos, a harmadik inkább pszichológiai természetű. Ha az alkalmazottakat nem vonják be a kódex kialakításának folyamatába, és mindenki tisztában lenne azzal, hogy az csupán egy másik reprodukciója, akkor ez drasztikusan csökkenthetné az alkalmazottakban a kódexszel kapcsolatos **tulajdonosi** érzést. Ezt a problémát fejezi ki a frappáns „a kódex semmi, a kódexolás minden” mondás (Kaptein & Wempe, 1998). Noha a mondás természetesen túloz, mégis jól ragadja meg a kódex megalkotásában való **részvétel fontosságát**.

Áttekintés

71. Annak kifejtése után, hogy az integritásnak mind a meghatározásához, mind pedig a definiálásához eszközökre van szükség, most sorra vesszük ezeket. Az előbbinél az eszközök két típusát különböztetjük meg: kockázatelemzés (A), dilemmák elemzése (B), illetve az alkalmazottakkal és érdekelttekkel való konzultáció (C). Az integritás definiálására szolgáló eszközök esetén, hasznos megkülönböztetni a kódex megírását (D), a szabályok felállításának különböző módjait, amelyekhez nem kapcsolódnak írott kódexek (E), és a specifikusabb strukturális intézkedéseket. Ez utóbbiaknál különbséget lehet tenni az integritás-irányítási rendszer elsődleges strukturális intézkedései, mint az összeférhetlenségi irányelvek vagy a munkaviszony megszűnése utáni időszakra vonatkozó

¹⁸ Természetesen ez nem egyszeri, hanem állandó eljárás, ahol a szabályokat a változó körülményekhez igazítják.

előírások (F) és a kiegészítő strukturális intézkedések, mint személyügyi politika, közbeszerzésre, a szerződések kezelésére vagy a pénzügyi menedzsmentre vonatkozó intézkedések (G) között.

72. Mielőtt nekilátnánk az eszközök megtárgyalásának, fontos hangsúlyozni, hogy ezek az eszközök az integritás-irányítási rendszer négy funkciója közül csak az elsőt jelentik. Az integritás meghatározása és definiálása csak a kezdet. A következő három funkció, amelyeket a későbbiekben tárgyalunk, éppoly fontos.

A. Kockázatelemzés

73. Az integritás meghatározásának egyik mind népszerűbb módja, ha az integritásra lefelépő veszélyekre fókuszálunk. A kockázatelemzés során feltérképezik a kényes folyamatokat (például közbeszerzés, alkalmazottak előléptetése, ellenőrzése stb.), a kényes funkciókat (tipikusan a felelősséggel járó pozíciók a kényes folyamatok kezelésében, illetve a döntéshozatalban általában), és azonosítják azokat a pontokat, ahol jelentős az integritás megsértésének kockázata (például a tendereztetési eljárás kiválasztása vagy az elnyert szerződés módosítása). Ez az elemzés szolgál azután alapul a szervezetnek tett ajánlások számára azt illetően, hogy miként növeljék a szervezet rugalmasságát az ilyen kockázatok kivédésében, különösen a korrupcióval szembeni ellenállását. Minthogy az elemzés azokra a kockázatokra fókuszál, amelyek a szervezet struktúrájába vannak ágyazva (folyamatok és funkciók), a megoldások is tipikusan strukturális természetűek, például a feladatkörök rotációja, összeférhetlenségi szabályok, ajándékok és juttatások elfogadásának szabályozása stb.

74. Ezeket a strukturális intézkedéseket később részletesen is megtárgyaljuk (lásd C, E és F részek). A tanulmány ezen a ponton csak arra figyelmeztet, hogy bármilyen hasznosak legyenek is az ilyen kockázatelemzések és az azokat követő, strukturális intézkedésekre tett javaslatok, fontos tudatában lennünk, hogy mint **tipikusan** az integritás-irányítás **szabályokon alapuló megközelítésébe illő** intézkedések, e megközelítésnek mind az előnyeivel, mind pedig a hátrányaival rendelkeznek, mint azt fentebb már említettük. Világos keretet jelentenek a köztisztviselők számára, és csökkentik az integritás-sértés közvetlen kockázatát, de az ellenőrzéssel szembeni elfogultságuk nemkívánatos irányokba is terelheti a szervezet kultúráját. Ha kockázati megközelítéssel túl messzire mennek, ez a vezetők bizalmatlanságának tűnhet, aláásva ezzel az alkalmazottak belső motivációját, ami viszont csökkentheti a hajlandóságukat arra, hogy etikus magatartást tanúsítsanak.

75. Összegezve, mint minden más lehetséges eszközt, a kockázatelemzéseket (és az azokat követő intézkedéseket) is a szabályokon alapuló és az értékeken alapuló eszközök között figyelmesen kialakított egyensúlyban kell elhelyezni, amely érzékeny a szervezet specifikus környezetére.

B. Etikai dilemmák elemzése

76. A kockázatelemzés, bár széles körben ismert, nem az egyedüli eszköz az integritás meghatározására. Vannak egyéb technikák is annak kigondolására, hogy milyen etikai

útmutatásra van szükségük a szervezet tagjainak. Ezeket gyakran nem önmagukban tekintik technikának, és többnyire csak futólag, az integritási kódex kidolgozásának előkészítő lépéseiként tesznek róluk említést. Pedig nagyon hasznosak lehetnek mint alternatívák, vagy még inkább mint **a hagyományos kockázatelemzés technikájának kiegészítő elemei.**

77. A jelen szakasz is egy ilyen elemzéstechnikára fókuszál: a dilemmaelemzésre. A dilemmák „olyan helyzetek, amelyekben értékek és normák forognak kockán, és számos alternatíva közül kell választani egyet, miközben jó érvek szólnak mindegyik megoldás mellett” (lefordítva és átvéve Karssingtól (2001:93)). Más szavakkal, bármit teszünk is, annak erkölcsi ára is lesz: bizonyos értékeket, normákat vagy érdekeket nem fogunk respektálni. Az ilyesfajta dilemmák leltára nagyon hasznos lehet azokon a területeken, ahol útmutatásra és támogatásra van szükség.

78. Gyakorlati megközelítésként Kaptein azt javasolja, hogy szervezzünk kétfajta munkacsoport-ülést:

- Az első ülésen a szervezet tagjai készítsenek listát a munkájukkal kapcsolatos dilemmáikról, „dilemmagyűjtő-ülés” keretében.
- A második ülésen megvitatják az azonosított dilemmákat, „dilemmaelemző-ülés” keretében. Ez utóbbiban „az alkalmazottak vitafóruma megvizsgálja a tényleges dilemmák így összeállt körét, hogy meghatározza:
 - milyen normák és értékek ütköznek;
 - milyen kockázatokkal járnak a választási lehetőségek;
 - milyen elvek, alapértékek vagy megfontolások élvezhetnek elsőbbséget;
 - milyen elvárással jár ez az alkalmazottakra nézve; és
 - milyen szervezeti intézkedések szükségesek” (Kaptein, 1998:130).

79. Vannak hasonlóságok az ilyen dilemmaelemzés és az előbb tárgyalt **kockázatelemzés** között, de lényeges eltérés van az általános filozófiájukban. A dilemmaelemzés inkább hajlik az integritás-irányítás értékeken alapuló megközelítése felé, ami azután magában az elemzésben is tükröződik, csakúgy, mint az abból levont ajánlásokban. **Három különbség** különösen figyelemre méltó:

- Az első, hogy noha lesz bizonyos átfedés, de lesznek lényeges különbségek is azokban a helyzetekben, amelyeket problematikusként azonosítanak. Akadnak olyan erkölcsi dilemmák, amelyeket nem lehet szervezeti kockázatként kezelni, és vannak bizonyos kockázatok, amelyeket nem lehet dilemmaként azonosítani.
- A második, hogy míg a kockázatelemzés problémás helyzetekre („kockázatokra”) fókuszál, amelyeket csökkenteni kell, a dilemmák elemzése abból a felte-

vésből indul ki, hogy a dilemmák elkerülhetetlenek, és nem is mindig kívánatos megpróbálni elkerülni a dilemmákat. Néha jobb elfogadni azt, hogy vannak területek, ahol dilemmák merülhetnek fel, és jobb bízni munkatársakban, és támogatni őket abban, hogy kezeljék azokat.

- A harmadik, és talán legfontosabb, hogy mint az integritás-irányítás minden egyéb szabályokon alapuló eszköze, úgy a kockázatelemzés is mutat némi bizalmatlanságot a szervezet tagjaival szemben. A szervezetet meg kell védeni azoktól az alkalmazottaktól, akik kihasználhatják a szervezet kockázatokkal szembeni ellenállásának gyengeségeit. A dilemmaelemzés viszont inkább bizalomteljes. A szervezetnek ismernie kell a dilemmákat, hogy jobban támogathassa a tagjait abban a dilemmák kezelésében.

80. A következtetés, mint mindig, természetesen az, hogy mindkét elemzéstípus fontos, és hogy a kettő közti egyensúlyt fenn kell tartani. Mégis, olyan időszakban, amikor a hangsúly a kockázatelemzés felé tolódik el, ezt hasznos lehet dilemmaelemzéssel tudatosan ellensúlyozni.

C. Az alkalmazottakkal és az érdekeltekkel történő konzultáció

81. Noha az előző két eszköz esetében is kapott bizonyos szerepet az alkalmazottakkal és esetleg az érdekeltekkel történő konzultáció, ez az eszköz olyan konzultációt jelent, amely nem csupán a kockázatokra és az etikai dilemmákra, hanem az integritásnak minden aspektusára vonatkozik. Itt a cél az, hogy egyfajta leltárt készítsünk az alkalmazottak és érdekeltek aggodalmairól és elvárásairól, inputnak használva az integritás definiálásakor (például integritási kódex formájában). Főként az érdekeltekkel történő konzultáció tekinthető meglehetősen új fejleménynek, de az előnyeit mindinkább megértik és hangsúlyozzák. Az érdekelteken minden olyan résztvevőt értünk, akinek érdeke („része”) van a szervezetben: a szociális szolgáltatást nyújtó szervezet ügyfeleit, a környezetvédelmi felügyelőség által ellenőrzött cégeket, a börtön fogvatartottjait stb. Az érdekeltek gyakran testesítnek meg egy bizonyos értéket vagy értékek egész sorát, amelyek figyelmet érdemelnek a szervezet integritási kódexében vagy az integritást definiáló egyéb eszközökben.

82. Ugyanakkor bármilyen hasznos is legyen az alkalmazottakkal és az érdekeltekkel való konzultáció, **két figyelmeztető megjegyzést** fontos szem előtt tartani:

- Az első, bár az alkalmazottak és az érdekeltek segíthetnek meghatározni a szervezet küldetését és integritási normáit, **mégsem lehet övék a végső szó**. A közszféra szervezeteinek célját végső soron politikai-demokratikus-adminisztratív folyamaton keresztül határozzák meg. Előfordulhat, hogy egy ilyen szervezetnek a saját alkalmazottai és a hozzá egyéb módon kapcsolódók ellenében kell cselekednie azért, hogy eleget tehessen a demokratikusan meghatározott küldetésének. Az alkalmazottak és érdekeltek közreműködése tehát nagyon hasznos és fontos, de nem döntő kritérium.

- A második figyelmeztetés gyakorlatiasabb természetű, mivel a konzultációk rengeteg ráfordítást igényelnek. A széles körű konzultációk például sok időt vesznek igénybe, és ha túl sokéig tartanak, akkor az integritás meghatározásának folyamata elveszítheti a lendületét, ezzel **csökkentve a hatását**. Helyénvaló lehet tehát a konzultációs folyamat némi pragmatikus alapon történő korlátozása – figyelembe véve a rendelkezésre álló források legjobb kihasználását.

D. Magatartási kódex vagy etikai kódex

Bevezetés

83. Az integritási kódexek valószínűleg a legismertebb eszközei az integritás menedzsmentnek. Lényegi részét alkotják a már létező nemzetközi eszközöknek, beleértve a UNCAC 8. cikkelyét is, amely hivatkozik a Köztisztviselők Nemzetközi Magatartási Kódexére¹⁹ és az Európa Tanács Köztisztviselők Magatartási Minta-kódexére²⁰.

84. A jelen al-szakaszban először néhány, az integritás-kódexekre vonatkozó fogalmi kérdést tisztázunk, az e kódexek hatásával foglalkozó kutatások néhány eredményét ismertetjük. Ezt követi néhány konkrét politikai ajánlás, amelyek az integritási kódexek hatályára és tartalmára vonatkoznak, nevezetesen:

- Jobb-e egyetlen kódex mellett dönteni, amely lefed az integritással kapcsolatos minden iránymutatást, vagy speciális kódexeket választani, amelyek speciális útmutatással szolgálnak bizonyos témák, helyzetek és feladatok kezelésére?
- Van-e bármilyen tartalmi irányelv egy kódex összeállítására?

Fogalmi kérdések

85. Gyakran tesznek különbséget a „magatartási kódex” és az „etikai kódex” között. A megkülönböztetés rendszerint a kódex tartalmára és arra a módra is vonatkozik, ahogy érvényre juttatják:

- A „**magatartási kódex**” az integritás-menedzsment szabályokon alapuló megközelítésének egy tipikus eszköze. Akárcsak ez az általánosabb jellegű megközelítés, abból a feltevésből indul ki, hogy az emberek alapjában őnzők, és csak akkor tanúsítanak integritást, amikor az egybeesik a saját érdekeikkel is. Ezért egy kívánatos módon részletes magatartási kódex leírja, mégpedig a lehető legkonkrétabban és legegyszerűbben, hogy mi az elvárt magatartás. Egy ilyen magatartási kódex szigorú eljárasmódokat is meghatároz a kódexben írottak érvénye-

¹⁹ A Köztisztviselők Nemzetközi Magatartási Kódexét az ENSZ Közgyűlése hagyta jóvá. A Kódex megtalálható a Közgyűlés 51/59 számú, A korrupció elleni fellépésről 1996. december 12-én hozott határozatának függelékében (lásd itt: www.un.org/documents/ga/res/51/a51r059.htm).

²⁰ A Köztisztviselők Magatartási Minta-kódexe az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának a köztisztviselők magatartási kódexéről szóló R(2000)10 számú ajánlásának függelékében található.

sítésére: rendszeres ellenőrzést és szigorú büntetést azoknak, akik megszegik a szabályokat.

- Az „**etikai kódex**” viszont az értékeken alapuló megközelítésben gyökerezik. Általános értékekre fókuszál, nem pedig konkrét magatartási sorvezetőkre, jobban bízva a szervezet tagjainak képességében az önálló morális gondolkodásra. Ahelyett, hogy megmondaná, mit kell tenni, a szervezet egy általános keretet kínál tagjainak, amely meghatározza az általános értékeket, és támogatja, képi és felkészíti őket ezeknek az értékeknek a napi valós életben történő alkalmazására.

86. Ami a két kódex közti választást illeti, az ajánlás az, hogy ezt a **szabályokon alapuló és az értékeken alapuló megközelítések közötti egyensúly** tágabb kérdéskörébe kell helyezni, amelynek figyelembe kell vennie a külső környezetet is. Ha a szervezeten kívül, de a szervezetre alkalmazhatóan már rendelkezésre áll egy nagyon részletes és jól kidolgozott jogi keret, akkor kijelenthető, hogy nincs szükség részletes szabályokon alapuló kódexre a szervezeten belül. Ehelyett kinyilvánítható, hogy értékeken alapuló kódexre (etikai kódex) van szükség, amely visszaállíthatja az általános szabályokon alapuló/értékeken alapuló egyensúlyt a szervezet Integritási Rendszerében. Ha viszont a szervezeten kívül csupán néhány irányelv van, akkor a szervezetnek esetleg kompenzálnia kell ezt a hiányosságot azzal, hogy egy részletes, irányadó szabályokon alapuló kódexet („magatartási kódexet”) készít.

87. A legtöbb szervezet valahol középen találja magát a két helyzet között, ezért valószínűleg a két kódexfajta közötti **hibridet** választja. Például egy olyan kódexet, amely számos érték köré rendeződik, és ezen értékek mindegyikét tovább részletezik még specifikusabb elvek és szabályok, hogy ha szükséges, útmutatóként szolgáljanak az értékek alkalmazásakor.

88. Egy másik fogalmi zavar egyfelől a **kódexek**, másfelől a hozzájuk kapcsolódó eszközök, mint a **küldetés-kinyilatkoztatások, érték- kinyilatkoztatások, szabályzatok** stb. közötti viszonytal kapcsolatos. A szakirodalom egyfajta osztályozását adja ugyan ezeknek a különféle eszközöknek (például Kaptein, 2003), de a jelentésüket illetően nincs széles körű egyetértés. Hasonló zavar jelentkezik a való élet szervezeteinél, ahol mindezeket a fogalmakat a jelek szerint, szervezettől függően, igen különböző jelentéssel használják. Ahelyett, hogy megpróbálnánk teoretikus különbséget tenni, talán ajánlatosabb pragmatikusan elfogadni azokat a meghatározásokat, amelyeket a közszféra adott szervezeteinél már használnak. A szükségletek (kockázatelemzés és/vagy dilemmaelemzés révén megállapított) leltárára és a már létező eszközök leltárára alapozva el lehet dönteni, milyen további eszközökre (etikai kódex, magatartási kódex vagy más integritás-meghatározó eszköz) van szükség.

3. keret Az etikai kódexek hatása: vizsgálatok és tapasztalati tények

Sok vizsgálatot végeztek már az etikai kódexekre vonatkozóan, de a legtöbbjük inkább leíró jellegű, mintsem a kódexek hatását értékelné (Cleek és Leonard (1998: 619); Plant (2001)). Loe et al. (2000: 194) 17 tanulmányt ismertet, amelyek a magatartási kódexek hatását vizsgálták, és arra jutott, hogy ezek többsége „kimutatta, hogy a kódexek befolyásolják az etikai döntéshozatalt, és segítenek emelni az etikai kérdésekkel kapcsolatos általános tudatosság szintjét”. Több ilyen tanulmány szerint a hatás erősebb volt, ha a szankciókhoz magatartási kódex is kapcsolódott, mivel ez azt jelentette, hogy a felső vezetés elkötelezett a kódex iránt (Ford & Richardson, 1994: 216). Mások úgy találták, hogy sok kódex meglehetősen homályos, és önmagában a kódex megléte nem elegendő ahhoz, hogy javuljon az etikai magatartás (Collins, 2000: 16). A magánszektorra irányuló vizsgálatok alapján Doig és Wilson arra következtet, hogy „a kódexek, amennyiben egymagukban alkalmazzák őket a magatartás, a kultúra és a teljesítmény meghatározására (...) talán kevésbé eredményesek, mint azt az indítványozóik gondolják” (1998: 148): „az etikai környezet meghatározására és a hatékony megvalósításukra történő használatuk egy tanulási folyamat része kell, hogy legyen, amely emlékeztetbe vésést, megerősítést és mérlegelést kíván” (Ibid.: 140). Hasonlóképpen, Cleek és Leonard (1998: 628) vizsgálatuk során úgy találták, hogy az etikai kódexnek nincs hatása, de nem zárták ki, hogy más eszközökkel kombinálva hatékony lehet.

A közszférában nagyon korlátozottan került sor etikai kódexekkel kapcsolatos vizsgálatokra. Az Amerikai Közigazgatási Társaság tagjai között végzett felméréseiben (Bowman & Williams, 1997; Bowman, 1990) Bowman úgy találta, a hivatásukat gyakorlók inkább pozitívan viszonyulnak a kódexhez, és hajlamosabbak azt hinni, hogy azok kedvező hatást fejtenek ki. Flake és Grob (1998) a közszféra etikai kódexeinek tartalmát vizsgálta, és azt találta, hogy „ezek drámai mértékben hajlanak arra, hogy a dolgot a könnyebbik végén fogják meg”, azaz a törvénnyel és jogszabályokkal való összhangot hangsúlyozzák. Ezek és más elemzések érdekesek ugyan, de „a kódexek és a *tényleges* magatartás közötti viszony vizsgálata még várat magára” (Gilman & Lewis, 1996: 522). Az egyik, a közigazgatásban (városi és megyei vezetők körében) a témában végzett kutatás szerint „nincs lényeges különbség a válaszok középértéke között (egy erkölcsi mérlegelést vizsgáló tesztben), ami annak lenne tulajdonítható, hogy a hatóságnak van etikai kódexe vagy nincs” (Stewart & Sprinthall, 1993: 211). Egy érdekes leíró jellegű tanulmány az új-zélandi Közszolgálati Bizottság 2007-ben készült felmérése, amelyet az Etikai Erőforrás Központ²¹ végzett 4642 köztisztviselő megkérdezésével. A válaszadó köztisztviselők 96 százaléka számolt be arról, hogy hivataluk írott integritási és magatartási szabályzattal rendelkezik. A megkérdezettek fele számolt be arról, hogy hivatalukban van kijelölt személy, telefonvonal, e-mail cím vagy internetes oldal, amelyen keresztül tanácsot kérhetnek az integritással és magatartással kapcsolatos ügyekben.

Összegezve, a tapasztalatok igen vegyesek. Ez összhangban van azzal a hipotézissel, miszerint az integritási kódexnek csak akkor van lényeges hatása, ha az része, és konzisztens része egy szélesebb integritás-irányítási rendszernek.

Egy vagy több kódex?

89. Vannak szervezetek, amelyek amellettt döntenek, hogy minden integritásra vonatkozó irányelvet egyetlen átfogó kódexbe gyűjtenek össze. Más szervezetek szintén egyet-

²¹ A közszolgálat integritásáról és magatartásáról szóló felmérés megtalálható itt: www.ssc.govt.nz/upload/downloadable_files/Integrity_and_Conduct_Survey_of_Findings.PDF.

len kódex mellett döntenek, de ezt kiegészítik további, konkrétabb útmutatásokkal. Ezek fókuszálhatnak egy bizonyos témára (például összeférhetlenség, az információk felhasználása, speciális pénzügyi szempontok) vagy a szervezeten belüli különösen sebezhető feladatkörökre, illetve szereplőkre (például közbeszerzési és szerződéskötési menedzsment, ellenőrök, a középszint kezelésével foglalkozó alkalmazottak, bizalmas információkat kezelő alkalmazottak stb.). De akadnak olyan szervezetek is, amelyek egyáltalán nem akarnak átfogó kódexet, és csupán egyedi kódexeket dolgoznak ki meghatározott témákra, meghatározott feladatokra.

90. Mindhárom álláspont, a körülményektől függően, védhető. Az átláthatóság és elszámoltathatóság (lásd fent) célját szem előtt tartva azonban minimális követelménynek kell lennie, hogy minden integritásra vonatkozó irányelvnek **könnyen elérhetőnek** kell lennie, ideális esetben egy helyről vagy forrásból, például a szervezet belső honlapján. Az egyik különösen vonzó lehetőség, ha egy általános, meglehetősen vékony, átfogó kódexet készítenek, amelyet azonban a szervezeten belüli integritással kapcsolatos összes egyéb irányelv portáljának tekintenek. Vegyük a következő példát: az általános kódex egyik alapelve, mondjuk, az „átláthatóság”. A kódex ezután röviden megmagyarázza ezt az értéket, és hivatkozik az információs szabadságról szóló törvényre is, mint fontos forrásra, amely szabályozza a gyakorlatban való alkalmazását. Az egész részletes szabályozást valószínűleg túlságosan nehézkes lenne belevenni a kódexbe, de ha az elérhető elektronikusan, akkor be lehet szűrni egy linket a törvényre és annak alkalmazási szabályaira utalóan. Ha ez a fajta hivatkozás módszeresen történik, akkor a kódex úgy működik, mint egy igazi portál, minden integritással kapcsolatos kérdés és dolog referenciahelye, amely megadja az integritás szabályait és irányelveit.

4. keret Az integritási kódex megfogalmazása: módszerbeli és tartalmi irányelvek

A szakirodalom számos kritériumot és irányelvet dolgozott ki az integritási kódexek megalkotására.²² Az alábbiakban egy válogatás következik azokból az ajánlásokból, amelyek ezeken az irányelveken és a tapasztalatok tanulságain alapulnak:

- Fontos előkészítő lépés, hogy a kódexet előzze meg a felső vezetés (politikai és/vagy hivatali) által írott **levél**, amely elmagyarázza, miért van szükség a kódex elkészítésére, és hangsúlyozza annak fontosságát.
- A kódexnek magának egy **bevezetővel** kell kezdődnie, amely kitér a kódex céljaira és jellemzőire. A teljesség igénye nélkül következzen egy lista azokkal a szempontokkal és kérdésekkel, amelyek felvethetők:
 - Célok: Milyen elvárásoknak kíván eleget tenni a kódex?
 - Hatókör: Kire vonatkozik a kódex?
 - Érvényesítés: Érvényesíthetők-e a kódexben foglaltak, és ha igen, hogyan?
 - Kapcsolattartó: Kihez fordulhatnak az alkalmazottak, ha kérdésük van a kódex tartalmával vagy érvényesítésével kapcsolatban?

²² Két különösen használható irányelv található az Ethics Resource Center tömör, de igen hasznos kézikönyvében (www.ethics.org/resources/code-construction.asp), valamint Kaptein és Wempe egyik cikkében (1998).

4. keret Az integritási kódex megfogalmazása: Módszerbeli és tartalmi irányelvek (folytatás)

- Az értékek és szabályok hierarchiája: A kódex olvasójának kell-e bármilyen fontosságot tulajdonítania annak, hogy milyen sorrendben jelennek meg az értékek/szabályok?
- Ellentmondásos értékek: Mi a teendő, ha a kódexben szereplő értékek ellentmondásban vannak egymással? Nyújt-e támogatást a szervezet azoknak az alkalmazottaknak, akik ilyen dilemmával találják szemben magukat (például képzéssel, oktatással, tanácsadással stb.)?
- Konzisztencia: A kódex egy szélesebb integritás-irányítási rendszerbe ágyazódik be. Melyek az egyéb eszközök, és hogyan kapcsolódnak a kódexhez?

A bevezetőt követi a **tényleges kódex**. Az alábbi irányelvek (Maesschalck & Schram 2006) növelhetik az olyan kódex minőségét és relevanciáját, amely a következő mintát követi: korlátozott számú alapértékből áll, ezek mindegyike definiált, azután pedig tovább van részletezve speciális szabályokban, amelyeket viszont példákkal lehet illusztrálni:

- **Világos:** Tegyük a szöveget olyan világossá és olvashatóvá, amennyire csak lehet. A kódexnek világosnak kell lennie minden alkalmazott számára, akitől elvárják, hogy alkalmazza.
- **Egyszerű:** tegyük a szöveget a lehető legegyszerűbbé, de ne túl egyszerűvé. Az integritás bonyolult téma, nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy kódexben esik róla szó. Mégis, nincs miért a szükségesnél bonyolultabbá tenni a dolgokat.
- **Konkrét:** Kerüljük az üres általánosítást. A homályos kijelentések nem mindig elkerülhetők, különösen az (értékeken alapuló) „etikai kódexekben”. Mindazonáltal fontos erre törekedni, és az értékeket a lehető legkonkrétabban megfogalmazni, például speciális szabályokban vagy irányelvekben pontosítsuk, vagy konkrét példákkal illusztráljuk őket.
- **Konzisztens:** A fogalmakkal bánjunk takarékosan, és következetesen használjuk őket. Nem szerencsés különböző kifejezéseket használni ugyanarra a fogalomra egyazon kódexen belül (vagy különböző dokumentumokban ugyanazon a szervezeten belül). Hasonlóképpen, kerüljük, hogy ugyanazt a kifejezést különböző jelentéssel használjuk. Döntsünk a mellett a kifejezés mellett, amelyik a legmegfelelőbb, és a különböző dokumentumokban használjuk következetesen ugyanabban az értelemben. Ez nagyban növeli annak az esélyét, hogy az alkalmazottak ugyanazt a nyelvet beszélik, lehetővé téve, hogy a kódex és a vele kapcsolatos dokumentumok igazán hasznos eszközei legyenek a képzésnek és a mindennapi kommunikációnak.
- **Hivatkozásos:** Mellékeljük a kódexben a megfelelő keresztivatkozásokat más dokumentumokra, irányelvekre, kódexekre, ahol az alkalmazottak meghatározott témákról további részleteket találhatnak (lásd a fent említett kódex mint az integritással kapcsolatos összes releváns információ „portálja” ötletét).
- **Releváns:** A kódexnek túl kell lépnie a nyilvánvalón és különösen azokra a kérdésekre kell fókuszálnia, ahol iránymutatásra van szükség. Ennek meg fog nőni az esélye, ha a fent említett technikákat alkalmazzák az előkészítés során: kockázat-elemzés és dilemmák elemzése.

E. Íratlan szabályok felállítása

91. A közsféra szervezeteiben az integritási szabályok egyfajta formalizációja szükséges ahhoz, hogy az elszámoltathatóság biztosítva legyen. A legalapvetőbb előírásokat és

szabályokat írásba kell foglalni, biztosítandó a kormányzati cselekvés valamelyest előrelátható voltát. Ugyanakkor az írott kódex vagy kódexek együttese nem az egyedüli módja annak, hogy definiáljuk az integritást. Az integritási normák kialakításában tág tere marad még az inkább értékeken alapuló, nem-írásos módszereknek, különösen a közszféra nagy szakértelmet igénylő, erős etikai kultúrával rendelkező szervezeteiben. Tanácsos lehet a norma-meghatározás informális módjait választani, rendszeres megbeszélések és szakértői értékelések révén, amelyek nem szükségképpen eredményeznek írásos hivatalos szövegeket. Ez a megközelítés az integritás-irányítás bizonyos alterületein is hasznos lehet. Példa lehet erre az ajándékok és jutalmak elfogadásával kapcsolatos szabályozás. Ahelyett, hogy egy kódex részletes szabályait választanánk, jobban támaszkodhatunk csoportos megbeszélésekre, amelyek bizonyos esetekre fókuszálnak, ezáltal közös látásmódot, álláspontot kialakítva, amit egyfajta *kollektív bölcsességnek* is lehet tekinteni (lásd alább).

F. Strukturális intézkedések az integritás-irányítási rendszer mélyén

92. Ez az al-szakasz azokról a speciális intézkedésekről szól, amelyek a szervezet struktúrájához szabályokat rendelnek, vagy egyéb változást hoznak. Elsődleges integritási eszközként nevezik őket, mert fő céljuk az integritás. Gyakran az integritás-irányítási rendszer mélyén szereplők (vezetés és az integritás-felelős) azok, akik felelősek értük.

Az összeférhetlenség elve

93. Különösen gyengíti az állampolgároknak a kormányzatba, a közintézményekbe vetett bizalmát, ha a köztisztviselő a döntéshozatal során magánérdeken alapuló személyes elfogultságról tesz tanúbizonyságot. Az összeférhetlenséget megakadályozó és kezelő normák és intézkedések döntő jelentőséggel bírnak annak biztosításában, hogy a döntéshozatal integritását ne veszélyeztethesse a köztisztviselők magánérdeke. Az összeférhetlenség megakadályozása a közszolgálatban közös célkitűzése a nemzetközi eszközöknek, beleértve a UNCAC Közszféráról szóló 7. cikkelyét, az IACAC III. cikkét és az Európa Tanács által elfogadott Köztisztviselők Magatartási Minta-kódexét.

94. Az összeférhetlenség „a közfeladat és a köztisztviselő magánérdekei közötti ütközést jelenti, amikor is a köztisztviselőnek magántermészetű érdekei vannak, amelyek esetleg nem helyénvaló módon befolyásolhatják a hivatalos feladatok és felelőségek megvalósulását” (OECD 2004). A 2003-as OECD Recommendation on Guidelines for Managing Conflict of Interests in the Public Service [OECD ajánlás az összeférhetlenség kezelését célzó irányelvekre a közszolgálatban] című dokumentumban és a hozzákapcsolódó összehasonlító tanulmányban az egyes országok tapasztalatairól az OECD azt javasolja a tagországoknak, hogy alakítsanak ki és alkalmazzanak az ilyen összeférhetlenségi helyzetek kezelésére hivatott politikát. Az Irányelvek felsorolja az összeférhetlenség kezelésével kapcsolatos alapelveket, mint például a közérdek szolgálatát, az átláthatóság és a nyilvános ellenőrzés támogatását, az egyéni felelősséget és személyes példaadást, valamint az olyan szervezeti kultúrára való igényt, amely nem tűri az összeférhetlenséget. Sok ajánlott eszköz valóban nagyon hasznos szervezeti szinten.

5. keret Az összeférhetetlenség kezelése a közszolgálatban: OECD irányelvek

Ez a keret felsorolja a releváns eszközöket az OECD irányelvekből, az OECD jelentésből (2003), a vonatkozó OECD Eszközkiadványból (2005)²³ és az előrehaladásról szóló jelentésből (2006):

- A szervezeteknek elegendő **információt** kell adniuk az alkalmazottaik számára azokról a körülményekről, amelyek során összeférhetetlenség merülhet fel (példákkal, az egyéni döntéshozatalra vonatkozó ellenőrző listákkal stb.).
- A szervezeteknek **nyilatkozattételi eljárásokat** kell végeznie, hogy kiderüljön, milyen magánérdekek miatt alakulhat ki az összeférhetetlenség esete. A nyilatkozattétel lehet hivatalos (a munkaviszony során bizonyos időközönként írásban történik ennek rögzítése), de lehet informális is. Ez utóbbi lehet egy olyan gyakorlat is, amely során az alkalmazottak az összeférhetetlenséget *ad hoc*, amikor az felmerül, akkor jelentik felettesüknek.

Az összeférhetetlenség egyszerű deklarációja önmagában nem oldja fel az összeférhetetlenséget. Bármi legyen is a nyilatkozattételi eljárás módja, nem lesz kielégítő, ha nem társulnak hozzá a **nyilatkozatokra történő reagálást** segítő útmutatók: a regisztrációs nyomtatványok áttekintése, útmutatók a feletteseknek, hogyan reagáljanak, ha az alkalmazottak körében összeférhetetlenség esete áll elő stb. A következő lista néhány példával szolgál azokra a speciális intézkedésekre, amelyeket összeférhetetlenség esetén hozhatunk (OECD, 2004):

- a köztisztviselő ki kell hogy szálljon az érdekeltségéből, vagy meg kell hogy szüntesse azt;
- a köztisztviselő kizárása az érintett döntéshozatali folyamatból;
- az érintett köztisztviselő bizonyos információkhoz való hozzáféréseinek korlátozása;
- a köztisztviselő áthelyezése olyan munkakörbe, ahol nem merül fel összeférhetetlenség;
- a köztisztviselő kötelezettségeinek és felelősségeinek az átrendezése;
- a köztisztviselő az ütközéshez vezető magánérdekeltségét „blind trust” [„vak bizalom” – a maga részéről további beleszólási jog nélküli] konstrukció keretében vagyonkezelőre bízta;
- a köztisztviselő lemond az összeférhetetlen magántermészetű funkciójáról és/vagy
- a köztisztviselő lemond a közhivataláról.

Ajándékok és egyéb juttatások elfogadásának elve

95. Az ajándékok és juttatások (például ebéd-, rendezvény-, utazásmeghívások) elfogadására vonatkozó előírásokat gyakran a tágabb értelemben vett összeférhetetlenségi szabályok szerves részének tekintik. Mivel azonban jelentősen hatnak a köztisztviselőknek mind a valóságos, mind pedig az érzékelt integritására, a javasolt integritási rendszer külön kezeli őket.

²³ Az OECD Eszközkiadvány egy sor más eszközt is ajánl, például a közérdekű bejelentések kezelésének a rendjét vagy az integritási kódexet, amelyeket terjedelmi okok miatt a jelen tanulmány más részeiben tárgyalunk.

96. Az általános elv az, hogy a köztisztviselőktől **elvárják: ne kérjenek vagy fogadjanak el olyan ajándékot vagy juttatást** magánszemélyektől vagy szervezetektől, amely befolyásolhatja pártatlanságukat. A gyakorlatban azonban nem mindig reális, sőt néha még csak nem is kívánatos szigorúan megtiltani mindenfajta ajándékot és juttatást. El lehet képzelni olyan helyzetet, amikor ez mélyen megsértené az állampolgárt, aki valami csekély értékű, maga készítette dolgot szeretne átadni, annak jeléül, hogy értékeli a köztisztviselő erőfeszítését. Az ellenőrök, akik elfogadnak egy italt vagy egy szendvicset annak a cégnek az épületében, amelyet éppen ellenőriznek, azzal érvelhetnének, hogy ennek az informális kapcsolatnak a segítségével fontos és lényeges információhoz jutnak. Ráadásul az ilyen apró ajándékok szigorú tiltásával azt kockáztatjuk, hogy integritás-menedzsment banálissá, sőt nevetségessé válik. A „zéró ajándék elve” növeli a képmutatás veszélyét is, és alááshatja egy olyan kultúra létrehozását célzó erőfeszítéseket, ahol nyíltan lehet beszélni az integritási kérdésekről.” Az utca bürokratái”, az ügyfelekkel napi kapcsolatban lévő hivatalnokok, akik szembekerülnek azzal a dilemmával, hogy elfogadják vagy sem az ajándékot, kínosnak érezhetik ezt nyíltan megvitatni, megpróbálhatják a kérdést maguk „megoldani”, ezzel potenciálisan növelve a problémát (Hoetjes 2000: 144). A szigorú „zéró ajándék elvének” elfogadása helyett tehát a szervezeteket arra kell bátorítani, hogy árnyaltabb irányelvet dolgozzanak ki.

97. Az ajándék-irányelv adott formáját illetően számos választási lehetőség van, amelyeket kombinálni lehet. Az eszközök széles variációját kínálják a szabályokon alapuló/értékeken alapuló folytonosság mentén, és a tényleges eszköz vagy az eszközök keveréke, amelyre a választás esik, természetesen a helyi körülményektől függ.

98. A hivatalos irányelv egyik konkrét példáját annak a **maximum-értéknek** a meghatározása kínálja, amennyiért ajándék vagy juttatás elfogadható (például 25 euró, 5000 jen, 200 kanadai dollár). További szabályokkal és irányelvekkel kell azután biztosítani, hogy a szabályozást ne lehessen kijátszani egy halom kis értékű ajándék elfogadásával, amelyek egyenként a küszöb alatt vannak, de együttes értékük már jelentős. Még általánosabban, tisztában kell lenni az erősen szabályokon alapuló eszközök tipikus veszélyével: hajlamosak gyengíteni az egyén etikai döntéshozási képességét és készségét. Amikor az emberek szabályokba ütköznek, komoly a veszélye annak, hogy a szabály merev betartására összpontosítanak, nem pedig az etikai megfontolásokra hagyatkoznak.

99. Az OECD az összeférhetlenség kezelésére szolgáló Eszközkiészletében (2005) javasolja, hogy bizonyos értékű ajándékok legyenek **regisztrálva**. Ez hasznos módja az átláthatóság növelésének. Ugyanakkor maga a regisztrálás, önmagában véve, nem oldja meg a potenciális összeférhetlenséget.

100. A szervezetek úgy is dönthetnek, hogy összegyűjtenek minden ajándékot, amit a szervezet tagjai kaptak, és szétosztják az összes alkalmazott között (például éves **sorsolást** szerveznek az alkalmazottaknak, amelyből talán kimarad a vezetés és más döntéshozók, akiknek hatalmukban állhat befolyásolni az ajándékokat adók lehetőségeit). Ez a politika csökkenti a kockázatot, hogy veszélybe kerül az egyes köztisztviselők objektívítása, viszont nem szünteti meg automatikusan az észlelt összeférhetlenséget.

101. Alternatív megoldásként, a szervezetek dönthetnek úgy, hogy az ajándékokat **jótekonysági** célokra ajánlják fel.

102. A szervezetek választhatnak kevésbé formális megoldást is. Egy általános, letisztázott irányelv helyett inkább egy *ad hoc* esetek köré rendeződő, **gyakorlatias irányelvnek** nevezhető megközelítést dolgoznak ki az alkalmazottakkal tartott rendszeres megbeszéléseken (lásd E rész: Íratlan szabályok felállítása). Ennek a megközelítésnek komoly előnye, hogy valóban bevonja az alkalmazottakat a közös felfogás kialakításába, és maximálisan kihasználja morális döntéshozói képességeiket és elkötelezettségüket amellet, hogy megfeleljenek az egyetértéssel elfogadott megoldások kívánalmainak. Ugyanakkor ennek is megvannak a maga korlátai: ha nem megfelelő körülmények között alkalmazzák (például nincs kultúrája a hibák beismerésének, lehetetlen az egyenlő alapon folyó nyílt vita), az növelheti a zavart az alkalmazottak között, és akár az integritás megsértéséhez is vezethet.

Írányelv a közszolgálati munkaviszony megszűnése utáni időszakra

103. A közhivatal elhagyása jogosan vet fel kérdéseket a hivatalban megszerzett speciális tudásanyagának és ismeretnek az esetleges későbbi felhasználásával kapcsolatban. Az üzleti szempontból érzékeny információk ismerete például tisztességtelen előnyt biztosíthat a versenytársakkal szemben. A helytelen magatartás gyanúja, mint például az, hogy a korábbi köztisztviselő tiltott előnyt kovácsol a „bennfentes információkkal való” esetleges visszaéléssel, széles körben kelt aggodalmat az OECD-tagországokban, mivel ez veszélyeztetheti a közszolgálat döntéseibe vetett bizalmat. A közszolgálati munkaviszony megszűnése különösen kormányváltások vagy kiszervezések és létszámleépítések idején lehet igen érzékeny kérdés. A munkavállalók mind gyakoribb gazdasági szektorok közötti vándorlása döntően fontossá teszi, hogy:

- Az összeférhetetlenséget megakadályozó **normák** megfelelően tükrözzék a közvélemény elvárásait; és
- A meglévő **eszközök és mechanizmusok** tegyék lehetővé ezeknek a normáknak az alkalmazását.

104. A munkaviszony megszűnése utáni főbb **problémás területnek** számít a köztisztviselő álláskeresése, a munkaviszony megszűnése utáni lobbizás, az átállás a másik oldalra, bennfentes információk felhasználása, korábban alkalmazott köztisztviselő újraalkalmazása. A munkaviszony megszűnése utáni eszközöknek figyelembe kell venniük azokat a sajátos problémákat, amelyekkel a közszervezet szembesül. A munkaviszony megszűnése utáni vétkek kezelése különösen nehéz, mivel a legtöbb munkaviszony megszűnése utáni vétket olyan köztisztviselők követik el, akik, azzal, hogy távoztak a kormányzatból, bizonyos mértékig a közszervezetek ellenőrzési körén kívülre kerülnek.

6. keret Alapelvek a közszolgálati munkaviszony megszűnése utáni időszakra

Az *OECD Principles for Post-Public Employment*²⁴ [OECD Alapelvek a közszolgálati munkaviszony megszüntetése utáni időszakra] az azonosított problématerületekkel a következő négy vonatkozásban foglalkozik, nevezetesen:

- i. *Azok a problémák, amelyek elsősorban az alatt merülnek fel, amíg a köztisztviselő még a kormányzatban dolgozik*
 - A köztisztviselőnek nem szabad növelnie a jövőbeni magánszektorban történő alkalmazása kilátásait azzal, hogy a potenciális munkáltatót kedvezményes elbánásban részesíti.
 - A köztisztviselőnek értesítenie kell a megfelelő kormányzati szervet, ha olyan állásajánlatot kap, amely összeférhetetlen lenne a pozíciójával.
 - A köztisztviselőnek tudatnia kell a megfelelő kormányzati szervvel, ha szándékában áll elfogadni egy olyan állásajánlatot a magánszektorból, amely miatt összeférhetlenség keletkezhet.
 - A köztisztviselőt, ha úgy dönt, hogy elfogadja a magánszektor állásajánlatát, amennyiben megoldható, fel kell menteni minden olyan feladata alól, amely összeférhetetlen lehet a leendő munkáltatójánál valószínűleg ellátandó feladatokkal.
 - A köztisztviselőnek, mielőtt elhagyja a közszolgálatot, és olyan beosztásban van, amely összeférhetetlen lesz, a megfelelő kormányzati szervnél részt kell vennie egy kilépés előtti interjúban, hogy megbeszéljék a potenciális összeférhetlenséget, és amennyiben szükséges, meghatározzák a megfelelő lehetőségeket annak orvoslására.
- ii. *Azok a problémák, amelyek elsősorban a köztisztviselő közszolgálatból való távozása után merülnek fel*
 - A köztisztviselőnek nem szabad bizalmas vagy más „bennfentes” információt felhasználnia azt követően, hogy kilépett a kormányzathoz.
 - A köztisztviselő számára, aki elhagyja a kormányzatot, korlátozni kell a lobbizást volt kormányzati kollégáinál és korábbi alárendeltjeinél. Megfelelő időbeli korlátozást vagy „lehülési időt” (például egy vagy két évet) kell kikötni.
 - A köztisztviselő számára, aki távozik a kormányzathoz, korlátozni kell az olyan entitásokba való kinevezés elfogadásának lehetőségét, mint amilyen az üzleti vállalkozások vagy non-profit szervezetek igazgatótanácsa, amennyiben e szervezetekkel már azelőtt számottevő hivatalos kapcsolatot tartott fenn, mielőtt távozott volna a kormányzathoz. Ez egy másik példa, ahol a lehülési idő kötelező lehet.
 - A köztisztviselőnek tilos a kormányzathoz való távozása átállnia a másik oldalra.
- iii. *A jelenlegi köztisztviselő feladatai a korábbi köztisztviselővel fenntartott kapcsolatban*
 - A jelenlegi köztisztviselőnek a korábbi köztisztviselőt tilos kedvezményes elbánásban részesíteni, külön hozzáférést biztosítani, kiváltságos információt átadni a számára.
 - A jelenlegi köztisztviselőnek, ha a korábbi köztisztviselőt szerződéssel lényegében ugyanarra a feladatra foglalkoztatja, mint amit korábban, a kormányzat alkalmazásában végzett, meg kell győződnie arról, hogy a felvételi eljárás versenyképes és transzparens volt.

²⁴ *Post-Public Employment: Good Practices for Preventing Conflict of Interest* GOV/PGC/GF(2009)3.

**6. keret Alapelvek a közszolgálati munkaviszony megszűnése utáni időszakra
(folytatás)**

- A korábbi köztisztviselőtől, akit visszafoglalkoztatnak, miután végkielégítést kapott, általában meg kell követelni, hogy fizesse vissza ezt a pénzt.

iv. A szervezet felelőssége, amely korábbi köztisztviselőt foglalkoztat

A magáncégek és non-profit szervezetek számára korlátozni kell a lehetőséget a kormányzattól távozott tisztviselőnek arra való felhasználására, hogy lobbizzon a korábbi kollégáknál, bizalmas információkat szerezzen, vagy átálljon a másik oldalra.

Forrás: Post-Public Employment: Good Practices for Preventing Conflict of Interest GOV/PGC/GF(2009)2.

105. Az *Alapelvek* megvalósítását segítő, az OECD kidolgozta továbbá a *Post-Public Employment Good Practice Framework*²⁵ [Bevált gyakorlatok rendszere a közszolgálati munkaviszony megszűnése utáni időszakra] tanulmányát, és olyan jól bevált módszereket ismertet, amelyek példákkal szolgálnak a közszféra szervezeteinek azokra az eszközökre és mechanizmusokra, amelyekkel megelőzhető és kezelhető az összeférhetlenségi problémák azt követően, hogy a köztisztviselő távozott a posztjáról.

A szervezeti struktúrákra összpontosító intézkedések

106. A fent tárgyalt tipikus integritás-irányítási eszközökön túl rendelkezésre áll számos más eszköz is, amelyek főleg a szervezet struktúráját célozzák meg:

- *A funkciók elválasztása* – A különösen kényes feladatokat több részfeladatra lehet felosztani, amelyeket különböző alkalmazottak fognak ellátni, növelve ezzel azoknak a számát, akiket be kell vonnia annak, aki meg akarja sérteni az integritást. Ez várhatólag növeli a felügyeletet és az ellenőrzést, csökkentve ezzel az integritás megsértésének kockázatát. A feladatok túlzott mértékű felosztása azonban nemkívánatos hatással lehet az integritásra nézve, mivel csökkentheti a szervezet tagjainak felelősségérzetét. Mint az Integritási Rendszer kiépítését szolgáló minden más eszköz esetében, ez is mérlegelés kérdése, és hogy az adott körülmények figyelembevételével sikerül-e megtalálni a megfelelő optimumot.
- *A funkciók váltogatása*– Ha az alkalmazottak hosszú időn keresztül ugyanazt a kényes feladatot végzik, megnő annak a veszélye, hogy nemkívánatos rutint és ügyfelekkel, szolgáltatókkal vagy más érdekeltekkel való kapcsolatot építenek ki, ami miatt viszont nőhet az integritás megsértésének kockázata. Ezért helyénvaló lehet, ha az alkalmazottakat rendszeresen cserélgetjük a különböző területeken, szakterületeken, illetve funkciókban. Ugyanakkor arra is törekednünk kell, hogy biztosítsuk a tudásmenedzsmentet, és megfelelő kapacitást tartunk fenn a kulcspozíciókban (például ajánlatkérés, szerződéskötési menedzsment).

²⁵ *Post-Public Employment: Good Practices for Preventing Conflict of Interest GOV/PGC/GF(2009)3.*

G. Strukturális intézkedések az integritás-irányítási rendszer kiegészítő részében

107. Mint fentebb már említettük, a kiegészítő eszközök meghatározó szerepet játszanak az integritás-menedzsmentben, de elsődlegesen nem az integritást szolgálják. A jelen szakasz a teljesség igénye nélkül veszi sorra a személyügyi menedzsment, a közbeszerzési és szerződéskötési menedzsment, a pénzügyi menedzsment, az információmenedzsment és a minőségmenedzsment eszközeit, amelyeknek szintén fontos szerepük van az etikamenedzsment rendszerében. Noha a legtöbb ilyen eszköz valóban az „integritást definiáló”, néhányuk az „integritás felé vezető” kategóriába is beleillik. Az érthetőség kedvéért, itt mindegyiket megtárgyaljuk.

Személyügyi menedzsment

108. A személyügyi menedzsmentnek számos, az integritás-menedzsment számára fontos eszköze van. Épp ezért mindazoknak, akik felelősek az integritás-irányítási rendszer kialakításáért, elemezniük kell a „HR-kör” (felvétel, képzés, előléptetés, elbocsátás) különféle rendelkezésre álló eszközeit, hogy ki tudják értékelni, milyen mértékben támogatják az integritás-irányítási rendszer szélesebb értelemben vett céljait, különösen az alábbiakat:

- **Az integritás hangsúlyozása a munkaerő-toborzás fázisában** – A szervezet értékei és normái megjelennek-e a toborzási kampányban?
- **Az integritás mint kritérium a kiválasztás fázisában** – Valóban figyelembe veszik az integritást mint kritériumot a kiválasztás folyamatában? Széles körű vita folyik arról, egyéni szinten mennyire lehet mérni az integritást, és ez a fajta mérés milyen mértékben tudja előre jelezni a jövőben tanúsított magatartást. Az értékelés terjedelme és a kiválasztás technikája természetesen nagymértékben a betöltendő funkciótól és a szervezet típusától függ. Akad néhány nagyon tolatkodó jellegű technika, amely hasznos lehet bizonyos kényes feladatkörök esetében (például szerződéskötő tisztviselő, rendőr), ugyanakkor negatív hatással is lehet a vezetés és a leendő munkavállaló közötti kölcsönös bizalomra. Az alábbi lista néhány olyan technikát ismertet, amellyel mérhető az integritás az álláskereső körében:
 - A jelölt által az önéletrajzában megadott adatok felülvizsgálata (a referenciák ellenőrzése, a végzettséget igazoló eredeti dokumentumok bekérése stb.).
 - A jelölt háttérének ellenőrzése, különösen ami az esetleges korábbi lényegesebb kötelességszegéseket és az életkörülményeket illeti.
 - A morális döntési képesség tesztelése az állásinterjú során, megkérdezve például a jelölttől, hogy amennyiben etikai dilemmával szembesülne, hogyan oldaná meg azt, vagy hogy miként járna el egy olyan hipotetikus kényszerhelyzetben, amely tipikus a megcélzott feladatkörben.

- Az integritással kapcsolatos kérdőív kitöltése a jelölttel.
- „Integritás-teszt”: a jelöltnek olyan ajánlatot tenni, amely az kívánja, hogy etikátlanul járjon el, és értékelni, hogyan reagál erre.
- **Az alkalmazottak közötti megfelelő sokszínűség biztosítása** – Ez a kritérium talán szokatlanul hangzik. A sokszínűséget gyakran az integritási problémák okaként szokták emlegetni, mivel hajlamos csökkenteni a konszenzust arról, mi az elfogadható, és ezzel kevésbé egyértelművé teszi az etikai elvárások meghatározásait. Ez valóban nagy kockázat, amellyel tisztában kell lenni. A sokszínűség ugyanakkor, ha az optimális szinten tartják, segíthet növelni az integritást. Segít elkerülni azokat a kultúrákat, amelyek túl erősek, és ezért „a normák és a gyakorlat kikezdésének és kritizálásának katalizátoraként” működnek (Sinclair, 1993: 63). **Világos munkaköri leírások** – a munkaköri leírás felsorolja a feladatokat és kötelezettségeket, ezzel elkerülhetők a félreértések, amelyek az integritás megsértéséhez vezethetnek. Ugyanakkor ha egy munkaköri leírás túlságosan precíz, az csökkenheti a mérlegelést és az érett **morális** döntéshozatal képességét. Ismét csak az a kihívás, hogy megtaláljuk a körülményektől függő megfelelő egyensúlyt a szabályokon alapuló megközelítés, amely a részletes munkaköri leírást részesíti előnyben, és az értékeken alapuló megközelítés között.
- **Az integritás mint kritérium az alkalmazottak értékelésében és előléptetésében** – Ha a vezetés az integritást beleveszi az értékelés és előléptetés kritériumai közé, akkor ezzel világos üzenetet küld, hogy számára fontos az integritás, növelve így annak az esélyét, hogy az alkalmazottak is fontosnak tekintik az integritást, és integritást tanúsítva viselkednek. Az üzleti etika szakirodalmának tanulmányozása valóban arra utal, hogy az etikus magatartás, ha jutalmazták, általában továbbra is megmarad (Ford & Richardson, 1994: 215; Loe et al., 2000: 198). Lényeges feltétel természetesen, hogy az alkalmazottak érezzék: ez az értékelés korrekten történik. Ez nem mindig könnyű, különösen az olyan munkakörökben, ahol az emberek mint „az utca bürokratai” tevékenykednek (Lipsky, 1980), azt sugallva, hogy széles mérlegelési jogkörrel vannak felruházva, amelyet gyakran szoros ellenőrzés nélkül gyakorolnak (például rendőrök, tanárok vagy szociális munkások).
- **Az integritás mint kompetencia a kompetenciamenedzsment-rendszerben** – A közszféra szervezeteinek, amelyek a személyügyi menedzsmentjükön belül alkalmazzák a kompetenciamenedzsment valamilyen formáját, az integritási szempontokat is bele kell foglalniuk, mint fontos kompetenciákat. Karssing (2001) „morális kompetenciáról” beszél, amit úgy ír le, mint „az a képesség és akarat, hogy a feladatokat megfelelően és gondosan teljesítsük, figyelembe véve minden releváns érdeket, a releváns tények ésszerű értékelésére alapozva” (39. oldal, fordítás)

Közbeszerzési és szerződéskötési menedzsment

109. A közbeszerzés a közszféra szervezeteinek fontos gazdasági tevékenysége. A kockán forgó pénzügyi érdekek és a közszféra- és a magánszektor közötti szoros együttműködés roppant nagy lehetőséget kínálnak a pazarlásra és a korrupciónak, és a közbeszerzést nagyon veszélyes területté teszik. Sok nemzetközi eszköz a tendereztetés átláthatóságát szorgalmazza, így például az IACAC, amely szerint szükség van „az áruk és szolgáltatások állami bérvételének és beszerzésének olyan rendszerére, amely biztosítja az ilyen rendszerek nyílt, méltányos és hatékony voltát” (5. cikkely III. Megelőző intézkedések) és a UNCAC, amely egész cikket szentel a közbeszerzéseknek és a közpénzügyeknek (9. cikk).

110. Ugyanakkor az integritás megsértésének veszélye a közbeszerzés egész folyamatában jelen van, kezdve a szükségletek felmérésétől, ami különösen ki van téve a politikai beavatkozásnak, a szerződéskötési menedzsmentig. A szerződések gyakori módosításai a kivitelezés ideje alatt, valamint a késedelmesen teljesített kifizetések például a közbeszerzési eljárás során elkövetett szabálytalanságra, esetleges csalásra vagy korrupciónak utalhatnak. Vissza lehet élni továbbá a versenytárgyalások alóli kivételekkel, így például a rendkívüli sürgősségre hivatkozó szerződéskötésekkel és a hadsereg részére történő beszerzésekkel. Nemzetbiztonsági érdekekre hivatkozva az országok ki tudják kerülni, hogy átlátható tendereken keresztül szerezzék be a ruházatot, lábbelit, élelmiszert és egyéb napi használati cikkeket a hadsereg részére.

111. Konkrét reformintézkedés-étlappal és az Alapelvek megvalósításához nyújtott iránymutatással szolgál a *Checklist for Enhancing Integrity in Public Procurement*²⁶ [Ellenőrzőlista az integritás erősítésére a közbeszerzésben]. Azok az OECD Alapelvek harmadik pilléréhez kapcsolódó speciális eszközök, amelyekkel megelőzhető, hogy a közbeszerzési eljárásokban szabálytalanságok forduljanak elő, a következők:

- Az integritási **kockázatok feltérképezése** a közbeszerzési eljárásokban. Egy korrupcióellenes szervezet például rajzolhatna egy „kockázati térképet”, amely feltünteti azokat a köztisztviselői pozíciókat, amelyek sebezhetőek, azokat a tevékenységeket a közbeszerzési eljárásban, ahol korábban kockázat merült fel, valamint azokat a konkrét projekteket, amelyek értékük vagy bonyolultságuk okán számítanak veszélyeztetettnek. Ezek a kockázatok olyan mechanizmusok révén kezelhetők, amelyek erősítik az integritáskultúrát a közszolgálatban, mint például az integritás-tréning, a kötelező pénzügyi nyilatkozatok vagy az összeférhetlenség kezelése.

²⁶ A *Checklist for Enhancing Integrity in Public Procurement* elérhető itt: www.oecd.org/gov/ethics.

7. keret OECD alapelvek az integritás erősítésére a közbeszerzési eljárásokban

Az *OECD Principles for Enhancing Integrity in Public Procurement*²⁷ [OECD-alapelvek az integritás erősítésére a közbeszerzési eljárásokban] előretéteket megközelítést alkalmaz az integritási kockázatok megelőzésére a teljes közbeszerzési eljárás során, a szükségletek felmérésétől a szerződéskötési menedzsmentig és a kifizetésig. Az Alapelvek, amelyeket az elismert jól bevált gyakorlatokra építve dolgoztak ki, segíti a politikai döntéshozókat és vezetőket a **jó kormányzás eszközei** közül mindazok alkalmazásában, amelyek erősítik az integritást a közbeszerzési eljárásokban, nevezetesen:

- i. *Átláthatóság*
 - Gondoskodjunk megfelelő fokú átláthatóságról az egész közbeszerzési eljárás során, elősegítendő, hogy a potenciális szállítók korrekt és egyenlő bánásmódban részesüljenek.
 - Biztosítsuk a versenypályázatok lehető legnagyobb fokú átláthatóságát, tegyünk óvintézkedéseket az integritás növelésére, különösen a versenypályázatok alóli kivételek esetében.
- ii. *Jó irányítás*
 - Gondoskodjunk arról, hogy a közpénzeket a közbeszerzési eljárás során az eredeti céloknak megfelelően használják fel.
 - Gondoskodjunk arról, hogy a közbeszerzést lebonyolítók eleget tegyenek a legmagasabb szakmai követelményeknek az ismereteket, képességeket és integritást illetően.
- iii. *A szabálytalanságok megakadályozása, együttműködési készség és monitoring*
 - Gondoskodjunk olyan mechanizmusokról, amelyekkel megelőzhetők az integritási kockázatok a közbeszerzési eljárások során.
 - Támogassuk a közszféra és a magánszektor szoros együttműködését, hogy megőrizzük az integritás magas színvonalát, különösen a szerződéskötési menedzsmentben.
 - Gondoskodjunk olyan speciális mechanizmusokról, amelyekkel biztosítható a közbeszerzés monitoringja, valamint a szabálytalanságok felderítése és szankcionálása.
- iv. *Elszámoltathatóság és ellenőrzés*
 - Határozzunk meg egy világos felelősségi láncot, és rendeljünk mellé hatékony ellenőrző mechanizmust.
 - A potenciális szállítók panaszait korrekten és időben kezeljük.
 - Hatalmazzuk fel a civil társadalom szervezeteit, a médiát és a szélesebb nyilvánosságot, hogy kísérik figyelemmel a közbeszerzést.

Forrás: OECD Principles for Enhancing Integrity in Public Procurement (OECD, 2008).

²⁷ Az OECD ellenőrzőlistája és az *OECD Principles for Enhancing Integrity in Public Procurement* elérhető itt: www.oecd.org/gov/ethics.

- **„Piros zászló” indikátorok** kidolgozása, amelyek segítik nyomon követni a döntéseket, továbbá lehetővé teszik a szabálytalanságok és az esetleges korrupció kiszűrését a közbeszerzési eljárásokban. Például egy közbeszerzési szerv olyan „villogó” jelzésekkel látható el, amely nyomon követi a döntéseket, és kiszűri az esetleges szabálytalanságokat azzal, hogy a figyelmet olyan ügyletekre irányítja, amelyek eltérnek a projektek bevett normáitól, vagy túlzott mértékben alkalmazzák a versenytárgyalások alóli kivételeket, illetve a már elnyert szerződés módosítását igénylik.
- A **magánszektorral való szoros együttműködés** bátorítása. Ez a kulcsa az integritási normák magas színvonalon tartásának, különösen a szerződéskötési menedzsmentben. A kormányoknak a magánszektor vonatkozásában is világos integritási normákat kell felállítaniuk, és biztosítani, hogy kövessék azokat, például a közbeszerzési eljárásban közreműködő tisztviselők számára készített speciális magatartási kódex-szel, amely útmutatóként szolgálhat a potenciális szállítókkal kialakított kapcsolataikban.

Pénzügyi menedzsment

112. Sok integritás-sértés a pénzzel kapcsolatos (korrupció, csalás, lopás stb.), ezért az a pénzügyi menedzsment integritása fontos része kell legyen egy integritás-irányítási rendszernek. Valójában a pénzügyi menedzsment sok eljárása (például költségelszámolások, a repülőutak ajándékmérföldjeinek felhasználására vonatkozó előírások) vagy a pénzügyi menedzsment módszerei (például a pénzügyi ellenőrzési rendszerek, illetve pénzügyi auditok bizonyos típusai) kifejezetten arra vannak kitalálva, hogy csökkentsék az integritás megsértésének kockázatát.

113. Felismerve a pénzügyi menedzsmentben rejlő hatalmas kockázatokat, a nemzetközi korrupcióellenes eszközök külön fejezetet szenteltek a kérdésnek, hogy megakadályozzák ezen a területen a korrupciót. A UNCAC például egész cikkelyt (9. cikkely) szentel a közbeszerzési és a pénzügyi menedzsmentnek. Felismerve, hogy a jó kormányzás egyik alapeleme, hogy minden releváns pénzügyi információt időben és rendszeres módon maradéktalanul nyilvánosságra kell hozni, a költségvetést úgy tekintik, mint a kormányok és közszervek legeslegfontosabb dokumentumát, amelyben a politikai célokat konkrétan is összeegyeztetik és megvalósítják. Ennek megfelelően, az OECD megalkotta a Best Practices for Budget Transparency²⁸ [Legjobb módszerek a költségvetés átláthatóságára] című dokumentumát, amely referenciaeszközként használható az átláthatóság növelésére.

²⁸ Az OECD Best Practices for Budget Transparency-ből további részleteket és az összegyűjtött adatokat illetően lásd: www.oecd.org/LongAbstract/0,2546,en_2649_34119_1905251_119814_1_1_1,00.html.

Információmenedzsment és személyiségi jog

114. Az állampolgárok személyiségi jogának védelme alapérték a közszféra bármely szervezetének számára, és az integritás-menedzsmentnek ehhez az értékhez hozzá kell járulnia. A közszféra szervezeteinek ezért tisztában kell lenniük az állampolgárok személyiségi jogait fenyegető kockázatokkal, és meg kell tenniük a szükséges lépéseket. Ilyen lehet például az elektronikus adatbázisok védelme, a „tisztasztal politika” az irodákban stb.

Minőségmenedzsment

115. Ha a szervezet (ön)értékelő modelleket alkalmaz a minőségmenedzsmentben (például EFQM, Egységes Értékelési Rendszer stb.), akkor különösen hasznos áttekinteni az indikátorokat, és ellenőrizni, hogy:

- Bekerültek-e az integritás-**irányítás** releváns eszközei az indikátorokba.
- Konzisztens-e minden egyéb **indikátor** a szervezet integritási irányelveivel.

4.1.2 Az integritás felé vezetés

116. Az integritás meghatározása és definiálása csak az első lépés egy szilárd integritás-irányítási rendszer kialakításához. A tapasztalatok és a szakirodalom bővelkedik azokban a figyelmeztetésekből, amelyek szerint értékek és szabályok pusztasavakba öntése, struktúrák és eljárások pusztasav kidolgozása még nem elegendő annak biztosításához, hogy a szervezet tagjainak integritást tanúsító magatartásához. Mindez a napi gyakorlat részévé kell váljon, ami három további funkciót kíván; közülük az első lesz ennek a résznek a témája: az integritás felé vezetés. Hogyan lehet a szervezet tagjait úgy kalauzolni és felkészíteni, hogy tudják, mit várnak el tőlük az integritás tekintetében, és hogy ennek megfelelően akarjanak cselekedni?

A. A vezetés példamutató magatartása

117. A vezetők természetesen a legmeghatározóbb tényezők az integritás-irányítási rendszernek mint egésznek. Ezért szerepelnek első helyen (az „integritási felelősök” előtt) az integritás-irányítás aktorainak listáján (lásd 4.3.1). Az a rész hosszasan is tárgyalja a vezetés jelentőségét és különböző szerepeit. Itt csupán egy bizonyos szempontot hangsúlyozunk, amely annyira fontos, hogy önmagában is megérdemli, hogy irányítási eszköznek tekintsük: a vezetés példamutató magatartásának fontosságát. A vezető a saját viselkedésén keresztül fontos üzenetet közvetít abban a vonatkozásban, hogy mi tekinthető elfogadhatónak, és mi nem, ez pedig legalább annyira fontos, mint a hivatalos kommunikáció.

B. Integritás-tréning

118. Az integritás-tréning valószínűleg az egyik leggyakrabban használt és reklámozott eszköze az integritás-menedzsmentnek.²⁹ Ugyanakkor ez egy igen tág fogalom, számos tréningtípust ölel fel, amelyek az integritás-irányítás értékeken alapuló és szabályokon alapuló megközelítései alkotta kontinuum mentén helyezhetők el. Ez a fejezet három ilyen típust tekint át röviden, e kontinuum mentén helyezve el őket.

119. A kontinuum egyik szélén van a tisztán „**szabályokon alapuló**” tréningtípus. Tipikus megjelenési formája egy tantermi környezet, ahol többnyire a tréner beszél, hosszasan magyarázva, hogy a törvények, szabályok és kódexek alapján mit várnak el a szervezet tagjától, és mi a következménye, ha valaki nem azok alapján jár el. Ennek a fajta képzésnek az a fő célja, hogy átadja az ismereteket, és az a feltételezés, hogy ez majd befolyásolni fogja a hallgató attitűdjét, végső soron pedig a viselkedését.

120. A kontinuum **értékeken alapuló** szélén a tisztán induktív szemléletű képzés van, amely jobban körülírható a vita kifejezéssel. Túlnyomórészt a hallgatók gondolkodnak, beszélnek, a tréner itt csupán facilitátor, aki ösztönzi a vitát, gondolkodásra késztet, az ördög ügyvédjének szerepét játssza. Egy jól ismert példája ennek a típusú képzésnek a szókratészi módszer.

121. E két típus között sok egyéb más típus is van, amelyek kombinálják a szabályalapú és az értékalapú elemeket. Ennek egyik példája a **dilemmakezelő tréning**. Ahogy korábban már definiáltuk, a dilemmák „olyan helyzetek, amelyekben értékek és normák forognak kockán, és számos alternatíva közül kell választani egyet, miközben jó érvek szólnak mindegyik megoldás mellett” (lefordítva és átvéve Karssingtól (2001:93)). A dilemmakezelő tréningek célja annak felismerése, hogy az ilyen helyzetek elkerülhetetlenek a közszféra szervezeteiben, hogy azt üzenje az alkalmazottaknak, hogy nincsenek egyedül, amikor ilyen helyzetekbe kerülnek, és hogy ellássa őket módszerekkel és tanácsokkal azt illetően, hogy miként birkózzanak meg az ilyen helyzetekkel. Tipikusan ilyen módszer az etikai döntéshozatal lépésről lépésre történő modellálása (például Cooper (1982), Lewis (2205: 119–181), illetve van Luijk (1996)). Ideális esetben a tréning nem csupán az egyénre gyakorol hatást. Úgy gondolják, hogy a dilemmahelyzeteknek a kollégák közt megvitatása, egy facilitátor irányításával, növeli az esélyét annak, hogy a jövőben az ilyen helyzeteket és problémákat nyíltan fogják megbeszélni, ez pedig segíti az etikus magatartást támogató nyílt kommunikációs kultúra kialakulását.

²⁹ Hasznos lehet egy pillantást vetni az integritás-tréning hatékonyságát vizsgáló eddigi, noha korlátozott számú kutatásokra. Delaney és Sockell (1992), valamint Kavathatzopoulos (1994) kimutatták, hogy pozitív hatása van az etikai magatartásra. A kutatók úgy találták, hogy az egyetemeken üzleti etika tanfolyamainak a hatásáról szóló bizonyítékok nagyon vegyesek, a lényeges javulástól kezdve egészen addig, hogy nincs hatás (Collins, 2000: 15). Az egyik tanulmány különösen azért érdekes, mert az MPA-programok etikai képzésének hatására összpontosít (Menzel, 1997). A tényanyag bizonyos mértékig alátámasztotta azt a hipotézist, hogy az etikai tréningnek van értelme. Az ilyen képzésben részesült végzetek 43 százaléka nyilatkozott úgy, hogy a tréning segített nekik megbirkózni bizonyos etikai dilemmákkal, míg 31 százalék állította, hogy nem. Ez utóbbiak közül többen utaltak arra, hogy a képzés túlságosan akadémikus volt.

122. A „dilemmakezelő tréning” kategórián belül még számos **altípus** is létezik. A kontinuum szabályokon alapuló szélének közelében vannak az erősen deduktív megközelítések, amelyek írott normatív rendszerek (törvények, szabályok, kódexek) alaposan kidolgozott magyarázataiból indulnak ki, és csak ezután összpontosítanak konkrét dilemmákra, amelyeket az adott rendszerre támaszkodva vitatnak meg. Sokkal közelebb állnak a kontinuum értékeken alapuló széléhez az induktívabb tréninggel dolgozó módszerek, amelyek integritási dilemmákból indulnak ki, majd úgy keresnek magatartási megoldásokat, hogy addig nem hivatkoznak törvényekre, szabályokra, kódexre, ameddig nem feltétlenül szükséges.

123. Mint minden más integritás-irányítási eszköz esetében, a tréningtípusok közötti választás is a helyi körülményektől, valamint a szabályokon alapuló és az értékeken alapuló eszközök általános egyensúlyától függ. **Két általános javaslat**, amely még segítheti a választást:

- Az első, az integritás-tréninget ne korlátozzuk kizárólag az **új alkalmazottak bevezetésére**. A karrier kezdete nagyon alkalmas időpont, hogy bevezessük az újoncot a szervezet integritással kapcsolatos elvárásaiba, de ez nem elegendő. A törvények, szabályok, kódexek és az érdekelt elvárásai idővel változnak, és hasznos lehet, ha az ismereteket rendszeres tréningek keretében frissítik fel.
- Ez utóbbihoz kapcsolódik a második javaslat. Az integritás-tréningek hatékonysága drasztikusan nő, ha van **utánkövetés**. Ez lehet rendszeres „update jellegű” tréning, ahol a normatív rendszer új elemeit ismertetik, vagy a korábbi módszereket veszik át újra. De az utánkövetés lehet strukturálisabb jellegű is. Meg lehet kérni a tréneret például, hogy gyűjtse össze tréning során felmerült összes integritási problémát és javaslatot, és jelentse a vezetésnek (természetesen a hallgatók beleegyezésével). A vezetés így megteheti, hogy reagál az aggályokra, és adott esetben kiigazítást hajthat végre az integritás-irányítási rendszeren. Egy másfajta utánkövetés lehet, az, ha intézményesítjük az integritás-megbeszéléseket a mindennapi kommunikációban, például úgy, hogy a személyzeti megbeszéléseken rendszeresen megvitatunk egy etikai dilemmát, alkalmazva a tréningen tanult módszereket.

C. Eskü, „integritási nyilatkozat” aláírása

124. Néhány igazgatási területen a köztisztviselőknek **esküt** kell tenniük, kötelezve magukat, hogy feladataikat integritást tanúsítva végzik. Ez a szimbolikus aktus fontos eleme egy tágabb értelemben vett integritás-irányítási rendszernek, feltéve, hogy komolyan veszi a szervezet is, és az is, aki esküt tesz. Ezért úgy is dönthetünk, hogy az eskütétel ceremóniája egy hosszabb folyamatba van beágyazva. Csúcspontja lehet például egy bevezető képzésnek, ami az integritás témájával foglalkozott.

125. Azoknál a szervezeteknél, ahol nincs eskü, az alkalmazottakkal egy **nyilatkozatot** íratnak alá, amelyben vállalják, hogy tiszteletben tartják a szervezet integritási kódexét. Az aktus jogi értéke általában korlátozott (a szervezet alkalmazottai azzal, hogy elfo-

gadják a pozíciójukat, rendszerint elfogadják, hogy tiszteletben tartják a szervezet szabályait és eljárásait), a szimbolikus jelentése ugyanakkor jelentős lehet. Ismét csak az a feltétel, hogy az eszközt komolyan vegyék, és hogy egy szélesebb folyamatba ágyazódjon be.

D. Az integritás beépítése a szervezet rendszeres diskurzusaiba

126. Az integritás-menedzsment egyik sikertényezője az a hatás, amit a mindennapi munkára gyakorol, hogy mennyire képes arra ösztönözni az alkalmazottakat, hogy a mindennapi tevékenységükben integritást tanúsítva járjanak el. Az egyik lényeges mód, hogy ezt elérjük, ha az integritásról való diskurzust (magát az „integritás” kifejezést, a kódexben felsorolt értékeket és előírásokat, az etikai tréningen kínált módszereket stb.) integráljuk az alkalmazottak napi érintkezéseibe. A nyelv alakítja a gondolkodást, és pusztán már annak is fontos hatása lesz, ha beszélnek az integritásról.

127. Sok eszköz áll rendelkezésre, hogy ezt elérjük. Valójában a legtöbb integritás-irányítási eszköznek van ilyen hatása is. A jelen szakasz több olyan eszközre összpontosít, amelyek különösen hatékonyak ennek a célnak az elérésében.

Az integritási politika és a kódex tartalmának külső kommunikációs csatornákon keresztül történő közhírré tétele

128. Ilyen például a szervezet lapja, honlap, hírlevél, célzott levél (például szállítóknak vagy ügyfeleknek) stb. Ez természetesen hasznos eszköze annak, hogy biztosítsuk a bizalmat a szervezettel kapcsolatban állók körében, de fontos közvetett hatása is lehet maguknak a szervezeti alkalmazottaknak az integritására. Minthogy a külső érdekeltek most már jobban informáltak, ez segíthet megelőzni bizonyos fajta integritás-sértéseket vagy problémákat. Az érdekeltek most már kevésbé fogják nehéz helyzetbe hozni a köztisztviselőket (például a szállító már tudhatja a kódexből, hogy nem veszik jó néven az ajándékot), vagy kevésbé lesznek kritikusak a szervezet alkalmazottainak viselkedése miatt, mert tudják, mi az elvárás velük szemben.

Etikai dilemmák, egyéb etikai kérdések és ügyek rendszeres megvitatása a szervezet hivatalos belső csatornáin keresztül

129. Idetartozik a szervezet belső újságja, intranet, hírlevél stb.

Etikai témák rendszeres megvitatásának intézményesítése személyzeti megbeszéléseken

130. Egyetérthetünk abban, hogy a személyzeti megbeszélések egy részét rendszeres időközönként az integritási dilemmák vagy az integritással kapcsolatos kérdések megvitatásának kellene szentelni. Kitűnő folytatása lenne ez egy integritás-tréningnek, és ezzel erősíteni lehetne a hatását.

Etikai témák rendszeres megvitatásának intézményesítése egyedi felettes-beosztott megbeszéléseken

131. Sok személyügyi menedzsment (különösen az értékelés szakaszban) vagy stratégiai menedzsment (főként a „célkitűzéseken alapuló menedzsment”) módszer előír egy olyan fajta rendszeres megbeszélést a felettes és a beosztottja között, ahol megállapodnak az alkalmazott számára kitűzött célokban és tervekben, ami azután az értékelés alapjául szolgálhat. Ha rábírjuk a felettest és az alkalmazottat, hogy ezeken a beszélgetéseken integritási témákat is vitassanak meg, akkor ez kitűnő eszköze lehet az integritásról való diskurzus intézményesítésére.

A kommunikáció nyílt kultúrájának megteremtése, ahol könnyű feltenni integritási kérdéseket

132. Noha ez az ajánlás kevésbé megfogható eszköz, mégis döntő fontosságú.

133. Mint sok más integritás-irányítási eszköz, külön-külön rendszerint ezek az eszközök is csupán korlátozottan hatásosak, és mindig fennáll a veszélye, hogy pusztán „szemfényvesztésnek” tekintik őket. Ha viszont más eszközökhöz kapcsolódnak, ha egy átfogó integritás-irányítási rendszerbe épülnek be, akkor, az eszközök közötti szinergiáknak köszönhetően, lényeges hatásuk lehet.

E. Integritástámogatás és tanácsadás

134. Ez az eszköz azt jelenti, hogy kijelölnek a szervezeten belül vagy kívül egy vagy több felelőst, akinek az a feladata, hogy tartalmi szempontból nyújtson támogatást etikai kérdésekben az egyes alkalmazottaknak és/vagy az egész szervezetnek.³⁰ Ez az intézményesítés több fokozatát is jelentheti, kezdve attól, hogy a szervezet bizonyos tagjait informálisan tanácsadónak jelölik ki, egészen egy hivatalos testület felállításáig, amely némileg független a szervezet hierarchiájától, és amely írásbeli tanácsokat ad integritási kérdésekben. Mint rendszerint, a választás a helyi körülményektől függ, de nem árt szem előtt tartani a kockázatokat és figyelmeztetéseket.

135. Nagyon vonzó opció, ha **egyéni tanácsadókat** jelölünk ki a szervezeten belül, és bejelentjük a nevüket és funkciójukat. Ugyanakkor lényeges, hogy a tanácsadók megfelelő szakmai háttérrel rendelkezzenek, kellőképpen felkészültek legyenek arra, hogy meghallgassák az alkalmazottak dilemmáit, személyes példát tudjanak mutatni, és megfelelő választ tudjanak adni az ilyen kérdésekre:

- Tudják-e, hogy mi az elvárt magatartás?
- Ők maguk is integritást tanúsítva cselekszenek-e?

³⁰ Fontos megkülönböztetni ezt a funkciót attól, amit a közérdekű bejelentések eljárás tölt be. Az integritás-tanácsadó talán adhat olyan tanácsot, hogy egy szabálytalanságot jelenteni kell a közérdekű bejelentések erre szolgáló fórumain keresztül, de a támogatók sosem járnak el úgy, mint maguk a bejelentő csatornák.

- Pontosan meghatározott kötelességük-e a szakmai titoktartás? Különösképpen, tudják-e, mi a joguk és kötelességük, ha valamilyen szabálytalanságról hallanak, ami annyira súlyos, hogy etikailag kötelességük lenne megszegniük a szakmai titoktartást?
- Megfelelően támogatja-e őket egység vagy hálózat?

136. Szintén vonzó opciónak tűnik sok szervezet számára, ezért további megvitatásra érdemes a **(fél)ig önálló testület** felállítása, amely tartalmi szempontból adhat tanácsot. Ettől a testülettől olyan lényeges etikai tanácsot kérnek, hogy bizonyos körülmények között mi a helyes, vagy mi legyen a szervezet általános irányelve bizonyos integritási kérdésekben. A feladat egyértelműnek tűnhet, de számos kockázatot rejt magában:

- Ha a szabályok és értékek meghatározásának felelősségét a szervezet egy bizonyos aktorára ruházzuk, akkor fennáll a veszélye, hogy a szervezet többi tagjának, legyen az felettes vagy beosztott, **aláássuk a felelősségérzetét**. Ami az előbbieket illeti, elsősorban a vezetők dolga meghatározni, hogy az integritást illetően mit tekintenek elfogadhatónak, és mit nem. Természetesen kérhetnek tanácsot, de a felelősség végső soron az övék. Egy erős integritás-felelős, aki tartalmi jellegű tanácsot ad, csökkentheti ezt a felelősségérzetet, és ürügyként szolgálhat a felelősség elkerülésére. Sőt a szabályokat meghatározó integritás-felelős akár még negatív hatással is lehet a nem vezetői beosztásban dolgozók erkölcsi mérlegelésének minőségére és színvonalára, különösen akkor, ha az ajánlásai túl részletesek. Ahelyett, hogy ők maguk boncolgatnának egy bonyolult etikai dilemmát, ezek az alkalmazottak passzivitásba húzódnak, és egyszerűen kivárik a választ az integritás-felelős „felsőbb hatalmától”. Ez természetesen veszélyezteti a kiegyensúlyozott integritás-irányítási rendszer elvét, amely nem csak szabályokon alapuló, hanem értékeken alapuló is.
- Fennáll a veszélye az **irányelvek ütközésének** is, egyrészt az integritás-felelős irányelvei, másrészt a vezetés irányelvei között. Ha ez a helyzet nem előre látható volt, akkor komoly problémákat okozhat az alkalmazottaknak, akik egyszer csak két tűz közé kerülnek.
- Amikor az integritás-felelős szakértői ajánlást fogalmaz meg etikai kérdésekben, akkor ez azzal a veszéllyel jár, hogy úgy értékelik, mint egy szakember „**teljesen objektív tanácsát**”, amilyen egy mérnök műszaki tanácsa. Ez nem teljesen igaz. Az integritás-felelős etikai mérlegelésben való gyakorlata, és az a távolság, ahonnan ő az adott helyzetet nézi, némi előny biztosít számára etikai ítéletének minőségét illetően. Ugyanakkor téves lenne azt állítani, hogy a tanácsa valaha is tud annyira objektív lenni, mint egy mérnöké. Ahogy korábban már kifejtettük, az integritást definíciója: „általánosan elfogadott értékek és normák”. Ennélfogva ha az integritás-felelős szabályokat meghatározó ajánlást fogalmaz meg, akkor értelmeznie kell ezeket az értékeket és normákat. Ez egy nagyon nehéz fel-

dat, amibe óhatatlanul belejátszik némi személyes értelmezés. Röviden, az etikai ügyekben adott szakértői tanács valamivel többet ér, mint a nem szakemberek gyors döntése, de teljességgel helytelen ugyanolyan legitimitású technikai tanácsnak tartani, mint egy mérnökét.

- Ha az integritás-felelős bizonyos helyzetekben dönt, akkor a szervezet tagjai a későbbiekben, saját döntéseik során ezekre **a megelőző döntésekre mint előzményekre fognak hivatkozni**. Pedig az integritási dilemmákban gyakran a részleteken múlik a dolog, és ez fogja meghatározni az ajánlás irányát. Egy ebéd-meghívás elfogadása, mint ajándék, elfogadható ez egyik helyzetben, de teljesen elfogadhatatlan egy másikban.

137. Természetesen nem csak problémákkal jár tanácsot kérni az integritás-felelőstől integritási dilemmákat illetően. Van néhány előnye is. Az integritás-felelős jó helyzetben van ahhoz, hogy tanácsot adjon, köszönhetően a tapasztalatának, szakértelmének és annak, hogy nagyobb rálátása van az integritás-irányítási rendszerre. A feladat ezért az, hogy olyan kompromisszumos megoldást találjunk, amely az integritás-felelősnek lehetővé teszi, hogy szabályalkotó tanácsot adjon, ugyanakkor igyekezzünk elkerülni a fent említett kockázatokat. Sok lehetőség van az ilyen kompromisszumok kialakítására, de **három ajánlás** különösen hasznosnak tűnik:

1. Az integritás-felelőssel csak akkor szabad konzultálni, ha több más aktor (különösen a kollégák, a felettes, a közép- és a felső vezetés) nem tudott kielégítő tanácsot adni.
2. Az integritás-felelősnek az általános irányelveket kell előnyben részesítenie az adott integritási helyzetre vonatkozó tanáccsal szemben. Az integritás-felelős a konkrét helyzetekben felmerülő kérdéseket jellemzően úgy tekinti, mint az általános irányelvek hiányára utaló indikátort, és a feltett kérdéseket mint alkalmat ilyen irányelvek kialakítására.
3. Az integritás-felelős tanácsát elméletileg egyeztetni kell a felső vezetéssel, nehogy az alkalmazottak ütköző irányelvekkel szembesüljenek. Egyértelmű általános irányelveknek kell lenniük azokra az esetekre, ahol nem történt ilyen egyeztetés.

F. A személyügyi menedzsment korrektségének vizsgálata

138. Mint fentebb már említettük, döntő fontosságú tényezőként hat a szervezet tagjainak integritására az, hogy mennyire érzik korrektnek a szervezetet. Különösen fontos tehát áttekinteni a személyügyi menedzsment eszközeit, és értékelni, mennyire korrektek. Az integritás-irányítási rendszer eszközeinek áttekintésekor az OECD (2007: 8) felsorol néhány alapvető feltételt, amelyeknek teljesülniük kell, hogy a személyügyi menedzsment tevékenységének korrektségét biztosítani lehessen:

- Nyílt felvételi, előléptetési és teljesítményértékelési eljárások kidolgozása annak érdekében, hogy azok érdemi alapon történjenek. Például a munkaerő-toborzás szabályainak és elveinek közzététele, az üresedés betöltési módjának nyilvános-sá tétele és a tényleges kiválasztási eljárás auditja mind hozzájárul a kiválasztási

eljárások nyitottságához. Ugyanilyen fontos a kiválasztás és az előléptetés kritériumainak a meghatározása és közzététele is.

- Biztonsági intézkedések bevezetése vezető köztisztviselők esetében, például háttérvizsgálat vagy biztonsági ellenőrzések végrehajtása, annak érdekében, hogy tudható legyen, érdemesek a kinevezésre.
- Megfelelő és korrekt javadalmazás biztosítása.
- A szakmai előmenetellel kapcsolatos pontos teljesítménycélok meghatározása és az értékelés korrekt módon történik.

139. Továbbá, értékelni kell, hogy érvényesül-e a korrektség a személyzet rendszeres rotációja során, valamint a magánszektorban való másodállás és a közszolgálati munkaviszony megszűnése után a magánszektorban való elhelyezkedés korlátozásában.

140. Hasznos megkülönböztetnünk a személyügyi menedzsment meglévő eljárásainak korrektségét firtató vizsgálatot azoktól az beavatkozásoktól, amelyekre azért van szükség, hogy az integritást a személyügyi menedzsment folyamataiba integráljuk (beépítve például az integritást mint az alkalmazottak felvételének és előléptetésének kritériumát). Ez utóbbiakkal mint az integritás-irányítási rendszer kiegészítő részének strukturális intézkedéseivel fentebb már foglalkoztunk (4.1.1.G).

4.1.3. Az integritás monitoringja

141. Nem elegendő az integritást definiálni, majd az alkalmazottakat abba az irányba vezetni, hogy azokat a normákat és értékeket alkalmazzák a mindennapi munkájuk során. A szervezetnek követnie is kell, hogy ez ténylegesen mennyire valósul meg. Ebben áll az integritás-irányítási rendszer harmadik funkciója.

142. A szervezet szemszögéből nézve, passzív és aktív monitoringot különböztethetünk meg. Az előbbi olyan csatornák létesítésére utal, amelyek az integritási problémák jelentésére szolgálnak. Azért nevezik „passzívnak”, mert a szervezet ’passzívan’ várja, hogy a szervezet tagjai (közérdekű bejelentés) vagy más érdekeltek panaszt tegyenek. Az aktív monitoring viszont azt jelenti, hogy a szervezet kezdeményezéseket tesz az integritási dilemmák, legfőképp az integritás-sértések eltökélt felkutatására, azzal a céllal, hogy megszüntesse azokat, és szükség esetén orvosló vagy büntető intézkedéseket tegyen.

A. Passzív monitoring: bejelentő csatornák létesítése

143. Ez a bekezdés az integritás passzív monitoringjának két típusára fókuszál. Az első a közérdekű bejelentések kezelési eljárása: strukturális intézkedések a szervezeten belülről érkező panaszok kezelésére. A második általánosabb eljárásokat foglal magába, amelyekkel minden fajta érintett panaszával kezelésmódjára vonatkoznak.

A közérdekű bejelentések kezelési eljárása

144. Titoktartó környezetben jelentősen megnő a korrupció és más integritás-sértések veszélye. A szabálytalanságok bejelentésének megkönnyítése nagymértékben segít a közintézményeknek monitorozni az integritás betartását, és felderíteni az integritás-sértéseket, például a csalást és a korrupciót. Az ilyen információáramlást „közérdekű bejelentésnek” nevezik, amit úgy lehet definiálni, hogy „szervezet tagjai a munkáltatóik fennhatósága alatt folyó illegális, erkölcsstelen vagy illegitim tevékenységekről tájékoztatnak olyan feleket, akik képesek lehetnek közbelépni” (Miceli & Near, 1985: 525).

145. A közérdekű bejelentés összetett dolog. Egyrészt nyilvánvaló, hogy a köztisztviselő, aki a közérdeket szem előtt tartva vállalta ezt a kockázatot, tiszteletet érdemel, és fontos szerepe van az egészséges demokrácia fenntartásában. Másrészt a tapasztalat azt mutatja, hogy a közérdekű bejelentéssel a bejelentő általában tönkreteszi s karrierjét, csakúgy, mint az érintett szervezet közmegítélését, ami viszont esetleg oda vezet, hogy csökken a közbizalom magában a közszerben, de gyakran magában a közszféra egészében is. A közérdekű bejelentések kezelési eljárásának ezért az a célja, hogy **fenntartsa** a közérdekű bejelentések **kívánatos hatásait** (a tény, hogy a szabálytalanságot jelezni kell), miközben igyekszik **csökkenteni a nemkívánatos hatásokat**, amelyek a szervezet megítélését, illetve, általánosabban, a kormányzatba vetett bizalmat érintik. A közérdekű bejelentések kezelési eljárásának ezért két összetevője van: a szabálytalanság jelentésének rendszere és egy rendszer azok védelmére, akik jóhiszeműen igénybe vették ezeket a csatornákat. A nemzetközi eszközök – UNCAC 8. cikkely, IACAC III. cikk – hasonló különbséget tesznek, amikor meghatározzák a közérdekű bejelentések kezelési eljárására vonatkozó célokat: (a) a közérdekű bejelentések hozzáférhető eljárásainak biztosítása, hogy a közérdek védelme érdekében felhívjuk a figyelmet a törvénysértésekre, mint a csalás és a korrupció veszélyére, és (b) megfelelő védelem biztosítása a bejelentő személynek. Az OECD 1998-as Ajánlása a funkcionális megközelítés mellett foglal állást, amikor megköveteli, hogy „a köztisztviselőnek tudnia kell, milyen jogai és kötelességei vannak a közszolgáltatón belüli valós vagy vélt szabálytalanságok felfedését illetően. Ezek a köztisztviselő által követendő világos szabályokat és eljárásokat, valamint szabályozott felelősségi láncot kell jelentsenek. A köztisztviselőnek azt is tudnia kell, hogy szabálytalanság jelentése esetén milyen védelmet kaphat.”

146. Ami az első alkotóelemet illeti, egy szilárd közérdekű bejelentési eljárás hozzáférhető **bejelentési csatornákat** kínál annak, aki a hierarchián kívül szeretne bejelenteni valamilyen szabálytalanságot. Ilyen csatornák a következők:

- bizalmi személyek a szervezeten belül, akiket bejelentési csatornának jelöltek ki;
- a szabályok betartására felügyelő tisztviselők;
- belső auditorok, illetve ellenőrök;
- külső auditorok, illetve ellenőrök;
- az ombudsman;

- felügyelő szervek; és
- a rendőrség és a bíróság.

147. Ennek a bejelentési rendszernek a kialakításakor tisztában kell lenni azzal, hogy az eljárás célja: lehetővé tenni a szabálytalanság bejelentését, mégpedig úgy, hogy a szervezet anélkül legyen képes megoldani a problémát, hogy a megítélésén olyasféle csorba esne, mint ami a nyilvános bejelentés velejárója. Az eljárást ezért olyan **irányítási eszköznek** kell tekinteni, amely javítja a szervezet működését, nem pedig nehézkes jogi-hivatali bejelentési procedúrának. A hangsúlynak a bejelentett panaszra adott gyors, hatékony és rugalmas válaszon kell lennie, mert ez a fő célja a közérdekű bejelentések kezelési eljárásának.

148. A közérdekű bejelentések kezelési eljárásának második fő alkotóeleme maguknak **a bejelentőknek a megtorlástól való védelme**. Ez utóbbi sokféle formát ölthet. (Near & Miceli, 1886):

- A munkavégzés erősebb felügyelete.
- Kevésbé érdekes vagy nehezebb munkával való megbízás.
- Indokolatlanul negatív értékelés.
- Problémák az előmenetelnél.
- A lemondás kikényszerítése (vagy kikényszerített „önkéntes” lemondás).
- A lemondás kikényszerítése és a másutt elhelyezkedés megakadályozása.

149. **Nem lenne etikus egy szervezet részéről**, ha arra ösztönözné az alkalmazottait, hogy jelentsék a szabálytalanságokat, azután viszont nem nyújtana megfelelő védelmet, amikor az alkalmazottat, aki eleget tett e felhívásnak, és valóban jelentett, megtorlás éri.

150. Ugyanakkor nem könnyű megelőzni a megtorlást. A megtorlás súlyosabb formái szembeütők, és nagyon hatékonyan meg lehet előzni őket a jogi védelem eszközeivel.³¹ Ugyanakkor sokkal nehezebb kivédeni a megtorlás körmönfontabb fajtáit, mint például az erősebb felügyelet vagy a kevésbé érdekes feladatokkal való ellátás. A közérdekű bejelentésekről szóló irányelveknek célja kell legyen a megtorlások ilyen típusának megakadályozása.

151. Természetesen a megtorlás megakadályozásának a leghatékonyabb módja az, ha megváltoztatják a **szervezeti kultúrát**. Ha a jóhiszemű bejelentőket úgy tisztelik, mint a közérdek védelmezőit, akkor a megtorlás kevésbé elfogadható, és a társadalmi kontrol hozzájárul a megtorlás kockázatának csökkenéséhez. Egy ilyen kulturális változást elérni egyáltalán nem könnyű, de nem is lehetetlen. A bejelentők védelmére tett hivatalos

³¹ Az egyik igen hasznos eszköz ebben a vonatkozásban, ha gondoskodnak arról, hogy a bizonyítás terhe a szervezetre, ne pedig a bejelentőre essen. Így tehát majd a szervezet lesz az, akinek mint munkáltatónak bizonyítania kell, hogy véletlenül sincs összefüggés a bejelentő cselekedete és a vitatott döntés (például. kikényszerített lemondás) között.

intézkedések fontos első lépést jelentenek, mutatva, hogy a szervezet vezetése komolyan veszi a bejelentőket és a panaszait is. A második lépés az lesz, hogy a közérdekű bejelentések kezelési eljárását beágyazzák egy szélesebb integritás-irányítási rendszerbe. Különösen az integritás-irányítás értékeken alapuló eszközei segítenek olyan szervezeti kultúrát kialakítani, ahol a szabálytalanság, amiről a bejelentő tájékoztatni akart, megvitatható, csakúgy, mint a megtorlás, amit esetleg elszenvedett.

152. A „közérdekű bejelentések kezelési eljárásának” gyakran már maga a gondolata is **ellenállást** vált ki. Gyakran társítják nagy botrányokkal (amelyeket sokszor valóban a közérdekű bejelentők robbantottak ki), illetve boszorkányüldözéssel és paranoiával. Ezek felesleges aggodalmak, legalábbis akkor, ha a közérdekű bejelentések kezelési eljárását alaposan kidolgozták. A közérdekű bejelentések kezelési eljárását épp arra találták ki, hogy megakadályozza a nagy közbotrányokat. További bejelentő csatornákkal módot kínál az alkalmazottaknak, hogy jelentsék a szabálytalanságot, anélkül, hogy a sajtóhoz vagy más nyilvános tájékoztató csatornához kellett volna fordulniuk. Sőt a tapasztalatok, mint az USA-ban (Bovens, 1998) arról szólnak, hogy ha az eljárás jól előkészített és jól átgondolt, akkor felesleges félni a boszorkányüldözéstől és a megalapozatlan igények tömkelegétől.

153. Mindenesetre a közérdekű bejelentések kezelési eljárásának megfelelő kialakítása **nem egyszerű feladat**. Mind a közérdekű bejelentések kezelési eljárásának, mind pedig a szervezet jogi hátterének alapos technikai-jogi ismeretét igényli. Valójában a közérdekű bejelentések kezelési eljárása a szervezetnél ideális esetben beágyazódik a kormányzat mint egész ilyen érdekű tágabb eljárásába. Az olyan intézkedések, amelyek a szervezeti szintre korlátozódnak, nem zárhatók ki, de sokkal nehezebb kialakítani és működtetni őket a téma érzékenysége, a szükséges technikai szakértelem és a szervezeten kívüli bejelentési csatornák igénye miatt.

154. Ez a bekezdés három **általános elvi ajánlást** fogalmaz meg a közérdekű bejelentések kezelési eljárására általában vonatkozóan:

- Először, tudatában kell lennünk, hogy egy rossz közérdekű bejelentési eljárás rengeteget árt a szervezetnek és a szervezet integritás-irányítási rendszerének, beleértve azt is, hogy paranoid légkör alakul ki, illetve erősödik fel. Épp ezért elegendő idő kell fordítani az eljárás megfogalmazására, és amennyire csak lehetséges, levonni a már létező legjobban bevált módszerek, valamint a nemzetközi szervezetek, például az OECD (2005) által tett ajánlások tanulságait.
- Másodszor, általában jó megoldás a közérdekű bejelentések kezelési eljárásának két összetevőjét (bejelentési csatornák és azok védelme, akik igénybe veszik) ki egészíteni egy korrekciós mechanizmussal azokra az esetekre, ahol a vádak megalapozatlannak bizonyultak. Az ilyen helyzetek komoly károkat okoznak azok hírnevében és karrierjében, akiket igaztalanul vádoltak meg, ezért megfelelő lenne számukra egyfajta kárpótlásnak vagy kompenzációnak a lehetőségét megteremteni. Az ilyen intézkedés segíthet leküzdeni az ellenállást a közérdekű bejelentések kezelési eljárásával szemben.

- Harmadszor, bármilyen fontos legyen is a közérdekű bejelentések kezelési eljárása, sosem lesz az integritás-irányítási rendszer fő eszköze. Ez egy szabályokon alapuló, reaktív eszköz, amely biztonsági hálóként szolgál az integritás-sértésének jelentésére, ha már minden egyéb eszköz csődöt mondott. Ha túl nagy hangsúlyt kap a közérdekű bejelentések kezelési eljárása a külső és a belső kommunikációban, akkor ez rossz üzenet lehet, és aláássa az integritás-irányítási keverék értékeken alapuló oldalát. Ezért az a megfelelő, ha a közérdekű bejelentések kezelési eljárását más, értékeken alapuló eszközökkel együtt (vagy után) vezetjük és jelentjük be.

Az állampolgári panaszok kezelésének rendszere

155. A közérdekű bejelentések kezelési eljárása a szervezeten belüli embereket érinti, akik a kollégáik által elkövetett szabálytalanságokat jelentik be, de léteznek olyan rendszerek is, ahol az állampolgárok tehetnek panaszt a köztisztviselők szabálytalansága miatt. Ezeket a rendszereket olykor kifejezetten az integritás-irányítási rendszer elsődleges integritási eszközeként tervezték meg, de gyakrabban tűnnek fel szomszédos irányítási területeken, és az integritás nem az egyedüli céljuk. Sok panaszkezelő rendszert például a **minőségmenedzsment** címke alatt alakítottak ki. Hasonlóképp, rendszerint az **ombudsman** intézményét sem az integritás-irányítás címke alatt hozzák létre, mégis hasznos aktor az integritás-menedzsmentben. Az ilyen elemeknek fontos szerepük lehet az integritás-menedzsmentben, nem csupán annak egyik módjaként, hogy az integritást bizonyos esetekben fenntartsuk, hanem mint az átfogó integritás-irányítási rendszer információforrásai is.

B. Aktív monitoring

156. Ami az aktív monitoringot illeti, hasznos különbséget tennünk az olyan eszközök között, amelyek az egyéni integritás-sértéseket veszik célba, és azok között, amelyek sokkal politikaorientáltabbak, a szervezeti szintű integritás-sértések felderítése a céljuk.

Az egyedi integritás-sértések aktív keresése

157. Bármely szervezetben kell legyen kapacitás az integritás-sértések aktív keresésére. Ez lehet a szervezeten belüli, kívüli, esetleg mindkettő, a szervezet méretétől és szerepétől, valamint a külső környezetében már meglévő monitoring-mechanizmusoktól függően. Több speciális eszköz létezik az integritás-sértések aktív felderítésére. A következő csak néhány példa.

A felettesek által végzett napi ellenőrzés

158. Ez a legdirektebb formája a felülről lefelé haladó monitoringnak, és nagyon eredményes lehet, feltéve, hogy integritás-sértés észlelésekor a felettes is megfelelően és korrekten jár el.

Hivatalos ellenőrzések

159. Ez olyan ellenőrzéstípusokat (például átvizsgálást) jelent, ahol az aktorok, akiket kifejezetten erre a feladatra jelölnek ki, aktívan keresik az integritás-sértéseket, és ki-

vizsgálják azokat. Ez történhet *ad hoc*, vagy be lehet ágyazva egy tervezett vizsgálatokkal operáló szisztematikus eljárás kereteibe.

Korai riasztó rendszerek

160. Ez olyan adatelemzési rendszereket jelent, amelyek révén azonosítani lehet a potenciális integritás-sértéseket, például adatok összekapcsolását adatbányászat révén.

Az érdekeltek által gyakorolt közvetlen társadalmi kontroll

161. A hagyományos elszámoltathatósági mechanizmusok mellett a szervezetek megfontolhatják az érdekeltek bevonását – például a civil társadalom, a helyi közösség, a tudomány vagy a végfelhasználók képviselőit – az olyan projektek integritásának a tüzetes kivizsgálásába, amelyek az integritás megsértésének jelentős kockázatát hordozzák magukban. Például nagy értékű közbeszerzési pályázatok esetében jó hírnevű külső megfigyelő vonható be a folyamat integritásának tanúsítására és a vezetésjavítására tett ajánlások megfogalmazására. Szigorú követelményeket kell meghatározni arra vonatkozóan, hogy mikor kerülhet sor közvetlen társadalmi ellenőrzésre, és hogyan választják ki a megfigyelőt (például meg kell győződni arról, hogy a megfigyelő esetében nem áll fenn összeférhetetlenség, és releváns tudással rendelkezik ahhoz, hogy részt vehessen a folyamatban).

Az integritás-sértések és integritási dilemmák szervezeti szintű feltérképezése

162. Bár fontos az egyedi integritás-sértések keresése mint elrettentés és előzetes büntetési fázis, a választás mégis eshet a szervezeti szintű feltérképezésre. Ez nem annyira elrettentő az egyes szervezeti tagokra nézve, de hasznos vezetési információforrás bizonyos típusú integritás-sértések és dilemmák gyakoriságáról. Természetesen nagyon értékes információkat szolgáltathat az integritás-irányítási rendszer kialakításához. Három ilyen szervezeti szintű feltérképezési típus következik:

A panaszok, vizsgálatok stb. módszeres regisztrációja

163. Azokat a fentebb említett adatokat jelenti (a belső forrásokból vagy állampolgároktól származó közérdekű bejelentések száma, a vizsgálatok száma, a korai riasztási rendszer „találatainak” száma stb.), de itt nem mint az egyéni integritás-sértések szempontjából gyűjtött adatokat, hanem mint vezetési információt, hogy növelni lehessen a szervezet integritás-sértésekkel szembeni ellenállásának minőségét.

Az integritás-sértések és az integritási dilemmák kérdőívvel történő felmérése

164. A meglévő adatok felhasználása helyett felmérést is lehet végezni, hogy összegyűjtsük a szervezeten belüli integritás-sértésekkel, illetve integritási dilemmákkal kapcsolatos információkat. Több ilyen típusú kérdőív is létezik már (például Kaptein & Van Dalen, 2000; Maesschalck, 2004; Trevino & Weaver, 2003), és erőfeszítéseket tesznek arra, hogy növeljék ezeknek az eszközöknek a megbízhatóságát és hitelességét.³²

³² A korrupciónak és az integritás-sértés egyéb típusainak a mérésében rejlő módszertani problémák megvitatásához lásd, Huberts et al. (2006), valamint *Components of Integrity: Data and Benchmarks for Tracking Trends in Government* GOV/PGC/GF(2009)2.

8. keret A társadalmi csoportok hatása: kutatási eredmények

Loe et al, (2000: 199) vizsgálataik alapján arra jutottak, hogy a kutatások „túlnyomó többsége szerint az etikai döntéshozatalt erősen befolyásolják az azonos társadalmi csoportba tartozók”. Ez a megállapítás összhangban van a morális fejlődés szakirodalom kutatásaival, amelyek arra jutottak, hogy ez etikai érvelés szintjei megváltoztathatóak az azonos társadalmi csoportokhoz tartozók vitájában (lásd például Kohlberg (1984)). Ford és Richardson megfigyelése, hogy „a személy csoportjába tartozók közvetlen befolyása azzal arányosan növekszik, ahogy a személy csoportjába tartozókkal való kontaktus gyakorisága és intenzitása nő”. (Ford & Richardson, 1994: 212).

Ugyancsak érdekes Collins olyan vizsgálatra hivatkozik, amely azt állítja, hogy személyes környezetben az egyén „azt veszi fontolóra, hogy hasonló helyzetben milyen elbánást várna el, míg az üzleti viszonyokban azt veszi fontolóra, hogy a vele azonos csoportban lévők, hogyan ítélnék meg a helyzetet” (Collins, 2000: 12), ezzel azt sugallva, hogy társak befolyása sokkal fontosabb lehet az üzleti, mint a magánéletben.

Forrás: Maesschalck (2004)

Etikai dilemmák és problémák informális szondázása az alkalmazottak körében

165. A hivatalos regisztráció és felmérés mellett számos informális módja is van annak, hogy képet kapjunk a mindennapi munka során felmerülő dilemmákról. A vezető egyszerűen rájuk kérdez, vagy közvetítőket kér meg, hogy informálisan puhatolják ki azokat. Noha ez a fajta adatgyűjtés kevésbé költséges, és rendszerint számos mélyreható információval szolgál, az adatok hitelessége nagyban múlik a szervezet kommunikációs kultúráján.

4.1.4. Az integritás érvényesítése-megerősítése

166. Bármilyen fontos is a megelőzés és az irányítás, minden integritás-irányítási rendszernek kell legyen egy lényeges megerősítési eleme. Ha a szabályok világosak az alkalmazottak számára, és a monitoring szabályszegéseket jelez, akkor szankciókra lesz szükség, ha az integritás-irányítási rendszer fenn akarja tartani a teljes legitimitását. Kutatások szerint azonban van egy lényeges feltétel, amelytől nagymértékben függ a szankciók hatékonysága: az, hogy mennyire tartják korrektnek a szankciókat (Ball, Trevino Linda L., & Sims, 1994). A szankciónak arányosnak kell lennie a szabálytalanság súlyával és a hasonló szabálytalanságokért más kollégákra kiszabott büntetés mértékével. Ha az érzékelhető, hogy a vezető beosztásúakat kevésbé súlyosan büntetik, mint az alacsonyabb beosztásúakat, akkor különösen nagy a veszély, hogy ez aláaknázza a szankcionálás hatékonyságát és legitimitását. Ezt az általános tanácsot szem előtt tartva számos eszközt lehet alkalmazni az integritás erősítésére a közszféra szervezeteiben.

Az informális szankcionálás mint a társadalmi kontroll, illetve a napi ellenőrzés következménye

167. Példa lehet erre, ha a felettes nem hivatalosan megfedd valakit, egy kedvezőtlen változás a munkaköri leírásban, a kollégák kizárnak valakit egy társadalmi eseményről stb. Az ilyen szankciók megfelelőek, hatékonyak és eredményesek lehetnek, mivel azon-

ban hiányoznak belőlük a hivatalos szankciók eljárási garanciái, nagyon könnyen lehet nem korrektnek érzékelni őket. Ezért igen nagy körültekintéssel kell alkalmazni őket.

Korrekt és megfelelő vizsgálati és szankcionálási eljárások

168. Az alkalmazottaknak bízniuk kell abban, hogy ha egy szabály megsértésével gyanúsítják őket, akkor ezt alaposan kivizsgálják, tekintettel a jogaikra, a büntetés pedig arányos és korrekt lesz. A fegyelmi eljárásokban speciális garanciák biztosíthatják a fair bánásmódot a köztisztviselő számára. Ilyen például az a jog, hogy mindaddig nem lehet fegyelmi intézkedést alkalmazni, amíg a köztisztviselőnek nem tették lehetővé, hogy jogorvoslattal éljen, beleértve a bírósági fellebbezést is.

169. A közszolgálati normák megsértését szankcionáló fegyelmi büntetést általában a szervezeten belül szabják ki, ahol a szabályszegés történt. A vezetőknek fontos szerepük van a szankciók időben és korrektén történő kiszabásában. Általában a szankciók az egyszerű figyelmeztetéstől a nyugdíjtól és egyéb juttatásoktól való megfosztást is jelentő végleges elbocsátásig terjednek.

170. Noha elsődlegesen a közszféra vezetőinek a felelőssége fegyelmi intézkedéseket kezdeményezni a hivatalukban, segítséget kaphatnak bizonyos külső intézményektől is – például rendőrség, ügyészség –, hogy vizsgálatot tartsanak, és büntetőeljárást indítsanak az intézményben történt köteleességszegés miatt. Ahol vélhetően büntetőjogi kihágás történt, ott természetesen a felelős bűnüldöző szervek veszik át az ügyet (az aktorok az Integritási Rendszer kontextusában témájának további kifejtéséhez lásd 3.2.).

Megfelelő eljárások az integritás-sértésekkel kapcsolatos belső és külső kommunikációra

171. A tényleges nyomozási és szankcionálási eljárások mellett célszerű kommunikációs folyamatot is kialakítani az integritás-sértések közlésére. Amikor valamilyen szervezeti egységben vizsgálatot folytatnak, ez általában nyugtalanságot és égető információhiányt kelt az egységen belül. Hasznos lehet, ha az ilyen esetekre előre felkészülünk, ha vannak dokumentumok és/vagy szakértők, akik tudják, hogy a folyamat mely fázisában melyik kommunikációtípus a törvényesen és morálisan megfelelő. Ez természetesen igaz a külső kommunikációra is, különösen, ha az eset jelentős közfelháborodást kiváltó botrányvá dagad. Hasznos lehet, ha a közszféra szervezeteinek van egy kommunikációs vészforgatókönyvük az ilyen esetekre: kinek kell nyilatkoznia, mit és mikor? A jól kidolgozott kommunikáció csökkenteni tudja a károkat mind a szervezeten belül, mind pedig a szervezet külső megítélésében.

4.2. Fejlesztési folyamatok: az integritás-irányítási rendszer megvalósítása, intézményesítése és tökéletesítése

172. Az eszközök az integritás-irányítási rendszernek talán a leginkább látható és legjobban ismert elemei, de egyáltalán nem elegendők. Ezeket is életre kell kelteni, azután pedig fejlesztési folyamatok révén jó egészségben tartani. Az integritás-irányítási rendszernek ezt a második pillérét tárgyaljuk a jelen szakaszban.

173. Sok hasznos modell van, amelyekkel fogalmilag megragadhatók a szervezeteken belüli folyamatok. A jelen tanulmányban a „Deming”-ciklusnak vagy „PDCA”-ciklusnak nevezett modellt fogjuk használni, csábítóan intuitív volta, széles körű elfogadottsága és lényegéből következően iteratív jellege miatt. Az ajánlás az, hogy ha sikeresen akarunk keresztülvinni egy folyamatot, akkor végig kell mennünk a „tervezés”, a „megcsinálás”, az „ellenőrzés” és a „kiigazítás-adaptálás” alkotta teljes cikluson. Ez segít leküzdeni **számos problémát**, amely gyakran felmerül, amikor a közszféra szervezeteiben integritás-irányítási rendszert próbálunk bevezetni vagy tökéletesíteni:

- A megvalósítási deficitet: a kihívás az, hogy lépünk túl a fellengzős ígéreteken és terveken.
- Azt a kihívást, amelyet az integritás-irányítási rendszer jó állapotban való fenntartása jelent, miután a kezdeti lelkesedés és a felfokozott figyelem alábbhagyott.
- Azt a kihívást, amelyet az integritás-irányítási rendszer kiigazítása-adaptálása, sőt talán még jelentős reformja is jelent, ha a helyzet úgy kívánja.
- Azt a kihívást, amelyet a számos eszköz és tevékenység mindegyikének egy kelően konzisztens, átfogó stratégiában való koordinálása jelent.

Ha kezdettől határozottan megcéloztuk a PDCA-ciklus négy szakaszát, akkor nagyon jó helyzetben vagyunk ahhoz, hogy megfeleljünk ezeknek a kihívásoknak.

174. Mint azt fentebb már említettük, hasznos megkülönböztetnünk a fejlesztési folyamatok két típusát, amelyek egyaránt lényegesek az integritás-menedzsment szempontjából, nevezetesen az állandó és az egyszeri projekteket.³³

Állandó fejlesztési folyamatok

175. Az integritás-irányítási rendszer állandó fejlesztést igényel, mind általánosságban, mint pedig az egyes eszközök szintjén.

176. Az **integritás-irányítási rendszer mint egész** szintjén fontos olyan fejlesztési folyamatot kialakítani, amely biztosítja, hogy a terveket ne csupán megvalósítsák (csinálás), hanem értékeljék³⁴ is (ellenőrzés), és ha szükséges, kiigazítják-adaptálják egy is-

³³ A fejlesztési folyamatok valójában nem az egyedüli releváns folyamatok az integritás-menedzsment szempontjából. Gondolhatunk például inkább „tartalomorientált” folyamatokra is. Ezek nem az átfogó rendszer vagy egyes eszközök fejlesztésével, hanem a rendszernek, illetve az eszközöknek magával a gyakorlati működésével kapcsolatosak. Valójában ezek jelentenek az integritás-irányítás eszközeiről az előző részben mondottak folyamatorientált lefordítását. Tulajdonképpen minden egyes eszközt úgy foghatnánk fel, mint ismétlődő folyamatot, illetve folyamatok együttesét. Az absztrakció legmagasabb fokán az integritás-irányítás négy funkcióját (meghatározás, vezetés, monitoring, érvényesítés-megerősítés) önmagában is folyamatként foghatjuk fel, amiben valójában jórészt a PDCA-ciklus tükröződik. Mégis, elkerülendő a fogalmi zavart, amely a folyamatok oly sok különböző típusából eredhet, a jelen tanulmány további részében nem foglalkozunk a folyamatnak ezzel a felfogásával.

³⁴ Az értékelés itt nem konkrét ellenőrző vizsgálatokat jelent, amelyekkel konkrét személyek vagy tevékenységek integritását mérik fel a szervezeten belül (ebben áll az integritás érvényesítésére hivatott eszközök gyakorlati működé-

méltódó folyamat révén, amelyet intézményesítettek a szervezetben. Annak nyilvánvaló előnye mellett, hogy elkerülhető a megvalósítási deficit, és biztosítható a megfelelő értékelés és szükség esetén kiigazítás-adaptáció, ez azzal a fontos előnnyel is jár, fokozza a koordinációt. Ha minden lényeges szereplő összejön, hogy együtt dolgozzon ki egy közös „integritási tervet”, azután pedig mindannyian bele vannak vonva a megvalósításba és a rendszeres értékelésbe, akkor ez együttműködésre ösztönzi őket, és nagymértékben növeli annak az esélyét, hogy a különböző eszközök összeillenek egymással, és átfogó stratégiába illeszkednek bele. Az érdekelteteket ugyancsak be lehet vonni az integritási terv kidolgozásába, biztosítva ezzel, hogy a terv figyelembe vegye más szereplők, mint például a civil társadalom és a magánszektor elvárásait is. Ez ugyancsak hozzájárul ahhoz, hogy a szélesebb társadalom tudatában legyen: az állami szervezetek elkötelezettek az integritási kérdések kezelésében. Bármilyen magától értetődőnek tűnhet is ez elméletben, a tapasztalat azt mutatja, hogy nagyon nehéz elérni ezt a típusú koordinációt, és gyakran csupán akkor történik meg, ha a különböző szereplőket valóban összehozzák konkrét koordinációs eszközök körül.

177. Az átfogó fejlesztési folyamaton belül az **egyes eszközök** vonatkozásában speciális fejlesztési folyamatok is elképzelhetők. Gondolhatunk például arra, hogy a képzési osztály fejlesztési folyamatot szervez kifejezetten az integritási képzésre irányulóan, amely a képzés szélesebb körű fejlesztési folyamatába ágyazódik be, de az integritás-irányítással is összhangban van.³⁵ Ezt az ajánlást az Ellenőrzőlista négy oszloppal adja vissza (ahol is az eszközök a sorokban szerepelnek), amelyek a négy szakaszt képviselik, és amelyeket mind teljesíteni kell ahhoz, hogy az integritás-irányítási rendszer hatékony legyen.

Egyszeri projektek

178. Hasznos megkülönböztetnünk ezeket az állandó folyamatokat az olyan konkrét projektektől, amelyek időben korlátozottak, és tipikusan arra hivatottak, hogy integritás-irányítási rendszert, illetve ezen belül bizonyos eszközöket vezessenek be vagy változtassanak meg.

179. Különösen fontos kérdés ezeknek az egyszeri projekteknek a szempontjából, hogy **milyen sorrendben vezetik be a különböző típusú eszközöket**. Ezzel két szinten foglalkozhatunk:

- A rendszer általános szintjén gondosan mérlegelnünk kell, hogy a szabályokon alapuló vagy az értékeken alapuló megközelítést hangsúlyozzuk a projekt indítása során. Egy korrupciós esetet áttekintve kezdhetjük a „szabályalapú” eszköztípussal, amelyet később az „értékalapú” eszköztípus követ. És fordítva, ha az integritás-irányítási rendszer nem egy botrányra adott válasz, hanem megelőzési

se, lásd az előző lábjegyzetet), hanem olyan általános politikai értékeléseket, amelyeket az integritás-menedzsment továbbfejlesztése céljából végeznek (ezek az általános értékelések természetesen az ellenőrző vizsgálatok és eredményeik összesített adatait tartalmazzák).

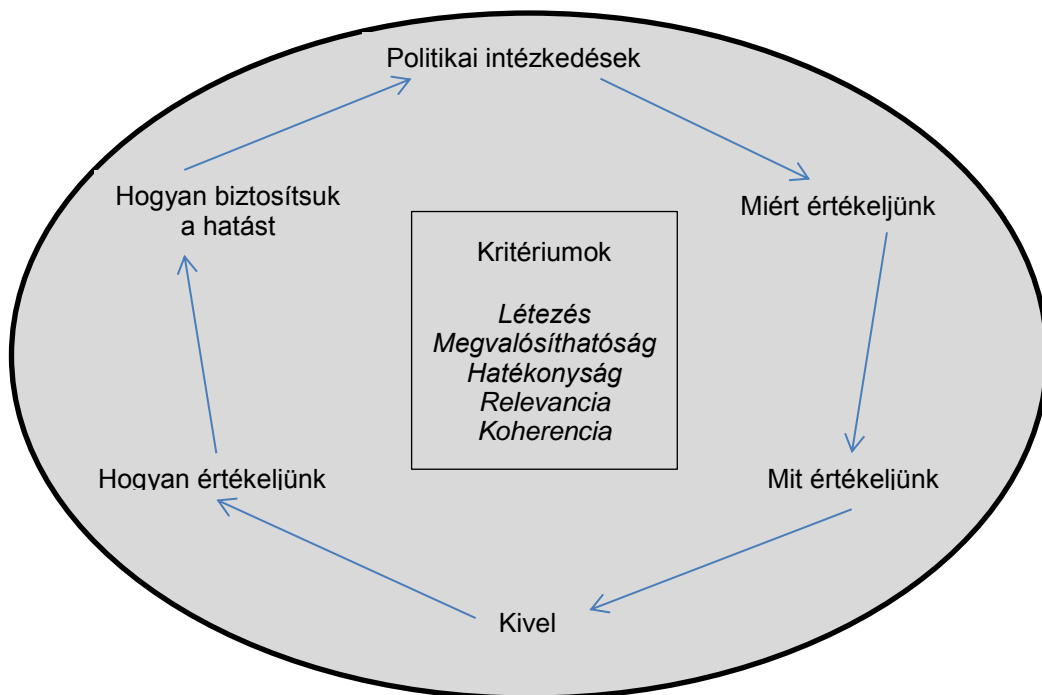
³⁵ Itt ismét csak meg kell különböztetnünk az ismétlődő fejlesztési folyamatokat (tervezés, megvalósítás, rendszeres értékelés, azután pedig kiigazítás-adaptáció) a napi működési folyamattól, amelyben a képzés lezajlik.

célzatú kezdeményezés, amely a szervezeten belülről merült fel, akkor kezdhetjük az „értékalapú” eszköztípussal. A választás végső soron természetesen mindig a körülmények jellegétől függ.

- A kérdés az egyes eszközök szintjén is releváns. Például, az etikai kódex alkalmazási módjának tekintjük a képzést, vagy ellenkezőleg, az etikai kódexet csak azután szövegezzük meg, miután minden munkatárssal konzultáltunk az interaktív képzéseken?

180. Az egyszeri projektek egyik igen sajátos típusa az Integritási Rendszer **teljesítményét értékelő rendszer** kifejlesztése. A megvalósítással és az elért hatással kapcsolatos hiteles és releváns információk meghatározó jelentősége van a vezetés számára, hogy tényeken alapuló döntéseket tudjon hozni. Az OECD Értékelési Rendszer (OECD: 2005) úttörő jelentőségű térképpel szolgál azt illetően, hogy miként kell megtervezni és megszervezni az integritási eszközök és folyamatok értékelését a közsféra bizonyos szervezeteiben. A következő ábra azt szemlélteti, hogy az általános Értékelési Rendszer miként kombinál eljárási lépéseket és értékelési kritériumokat.

1. ábra Eljárási lépések és az integritás, valamint a korrupcióellenes megelőző intézkedések értékelését szolgáló kritériumok



Forrás: *Public Sector Integrity: A Framework for Assessment*, OECD, 2005.

4.3. Struktúrák: az integritás-irányítási rendszer strukturális lehorgonyzása

181. Az integritás-irányítási rendszer harmadik alapvető pillérét a strukturális-szervezeti elem: a **felelőség-ráruházás** alkotja. Az elemzés gyakran egyes „integritási felelősökre”: személyekre, bizottságokra vagy egységekre fókuszál, amelyek elsősorban azért felelősek, hogy ösztönözzék és erősítsék az integritást a szervezeten belül. Álláspontunk szerint azonban, mint azt fentebb említettük, hasznosabb az integritást olyan sajátos irányítási területnek tekinteni, amelyhez a szervezeten belül számos különböző szereplő hozzájárul valamivel. Végző soron, az integritás valójában a szervezet összes tagjának a felelőssége. Egyes aktoroknak mégis fontosabb szerepük van, mint másoknak, és figyelmünket most ezekre fordítjuk. Az integritás-irányítási rendszer két rétege szerint tárgyaljuk őket (lásd 2. táblázat, 3. oszlop).

182. A rendszer középpontjában az aktorok két típusát találjuk. A legfontosabb aktorok a **vezetők**. Azáltal, hogy morális személyek és morális vezetők egyaránt, a vezetés döntő szerepet játszhat a szervezeti tagok integritásának a kialakításában. A másik típus az „**integritás-felelősök**”. Az ő fő feladatuk, hogy ösztönözzék az integritást, és jellemzően ők felelősek az elsődleges integritási eszközökért és az integritás-irányítási rendszer középpontjában zajló integritás-irányítási folyamatért.

183. Ezután következnek az integritás-irányítási rendszer **kiegészítő aktorai**. Ezek a szereplők gyakran éppoly fontosak az integritás-menedzsment sikere szempontjából, mint az elsődleges aktorok. Mégis kiegészítők, mert nem az integritás a fő céljuk. Számos szereplő tartozik ide, köztük a személyügyi menedzsment, a közbeszerzési, szerződéskötési és pénzügyi menedzsment, minőségmenedzsment, információmenedzsment stb. személyzete.

184. Most pedig az alábbi 4. táblázatban áttekintést adunk a fő aktorokról, és megpróbáljuk érzékeltetni viszonylagos fontosságukat az integritás-menedzsment szempontjából. A „+” jelek azt mutatják, hogy milyen fontos *kellene* legyen ideális esetben az adott szereplőknek az integritás-irányítási rendszerre gyakorolt hatása ahhoz, hogy az a leghatékonyabb lehessen. A „+” jelek nem az adott szereplő által ráfordított idő mennyiségére utalnak, hanem a kívánt elkötelezettségre és hatásra. Így például álláspontunk szerint a vezetőknek olyan nagyfokú elkötelezettséggel kell viszonyulniuk az integritás-irányításhoz, mint az „integritás-felelősöknek”, de ezzel természetesen nem azt akarjuk mondani, hogy ugyanannyi időt is kellene ráfordítaniuk.

4.3.1. Vezetés

185. Az irodalom áttekintése alapján Stead et al. (1990: 235) arra a megállapításra jutnak, hogy „több mint huszonöt év gazdag kutatási anyaga egyértelműen alátámasztja azt a következtetést, hogy a vezetés etikai felfogásának igen nagy hatása van az alkalmazottak magatartására”. Ez áll mind az igazgatókra, mind pedig a felső vezetés tagjaira.³⁶

³⁶ Végeztek kutatásokat maguknak az igazgatóknak, illetve a felső vezetés tagjainak az összehasonlítására is. Collins például e kutatás alapos áttekintésére támaszkodva arra a megállapításra jutott, hogy a felsőbb szintű vezetők általá-

4. sz. táblázat Az integritás-irányítás fő aktorai és ideális hatásuk (min. +, max. +++)

		Az integritás meghatározása és definiálása	Az integritás felé vezetés	Az integritás monitoringja	Az integritás érvényesítése-megerősítése
Elsődleges aktorok	Vezetés	+++	+++	+++	+++
	Integritás-felelősök	+++	+++	+++	+++
Kiegészítő aktorok	Szerződéskötési és pénzügyi menedzsment, személyügyi menedzsment stb.	++	++	++	++

186. Az **igazgatók** nem csupán az etikai, hanem az etikátlan magatartásnak is alakítói. Egy egészségügyi vezetők körében végzett vizsgálat során a válaszadók 47%-a észlelt „nyomást az igazgatók részéről”, mint azon három fő tényező egyikét, amely az etikai normáik lazítására készítette őket (Jurkewicz és Thompson 1999: 47). A **felső vezetés** is fontos szerepet játszhat a szervezeti tagok integritásának alakításában. Ezt illetően a szervezeti kultúrával foglalkozó irodalom kiemelte a felső vezetőknek a szervezeti kultúra alakításával és befolyásolásával kapcsolatos feladatát (például Schein (1991: 115)). Sőt a szervezeti kultúrát a szervezet feletti vezetői ellenőrzés alternatív eszközeként vezette be (Sinclair, 1993). A közszféra vonatkozásában Bowman és Williams (1997) egy, az amerikai közszolgák körében végzett kutatás alapján arra a megállapításra jut, hogy „a vezetés a példamutatás révén igen jelentős hatást gyakorol, pozitív előjellel (ha támogatás, publicitás és dicséret formájában gyakorolják), illetve negatív előjellel (ha figyelmetlenség, képmutatás és letolás jár a nyomában) (520. o.).

187. Trevino et al. (2000) két szerepet különböztetnek meg: a „morális személyt” és a „morális vezetőt”. Ez két módja annak, ahogyan a vezető (a tekintélye révén) hatással lehet a szervezeti tagok integritására. A „morális személy” fogalma egyéni jellemvonásokra utal: integritást tanúsítva viselkedik a vezető a napi tevékenysége során? Ha „**morális vezető**”, ez azt jelenti, hogy integritásra ösztönzi a szervezet tagjait azáltal, hogy hivatalos integritás-irányítási programokat indít el és támogat, de azzal is, hogy megjutalmazza az integritást, és bünteti annak hiányát, valamint hirdeti a kommunikáció fontosságát. Az utóbbiba az a feladat is beletartozik, hogy olyan környezetet teremtsen, amelyben az emberek úgy érzik, hogy lehetőség van nyíltan beszélni az integritási problémákról. Más szerzők hasonló megkülönböztetéssel éltek. Ford és Richardson például az üzleti etikával foglalkozó empirikus kutatásokat áttekintve két módját különböztetik meg annak, ahogyan a (felső) vezetők befolyásolni tudják szervezetük integritását. „Először, a felső vezetők mintául vagy referenciaként szolgálhatnak a kívánatos maga-

ban kevésbé toleránsak az etikátlan magatartással szemben, és kedvezőbb benyomásuk van a szervezetük etikájáról, mint az alsóbb szintű vezetők (Collins, 2000:11).

tartást illetően. Másodszor, a magatartást az is befolyásolni tudja, hogy mit jutalmaz vagy büntet a felső vezetés” (1994: 212).

188. Sok szerző nem csupán mindkét szerep fontosságát hangsúlyozza, hanem **a két szerep közötti konzisztenciát** is. Különösen zavaró az olyan helyzet, amikor a vezetőnek „morális vezetőként” tekintélye van, „morális személyként” azonban nem. Trevino et al. (2000: 138) ezt képmutató vezetőként jellemzi, „aki vizet prédikál’, de ’bort iszik’”. Stead et al. hasonlóképpen arra a megállapításra jutnak, hogy számos kutatás „implicit vagy explicit módon amellelt foglal állást, hogy az etikai eszmék csekély hatással vannak az alkalmazottak etikai magatartására, amennyiben nem támasztja alá őket az eszmékkel konzisztens vezetői magatartás” (1990: 235–236). Sőt ha a szervezet tagjai pusztán szemfényvesztésnek látják az integritás-irányítási rendszert, akkor még akár rombolólag is hathatnak az etikájukra. Ha a vezetők hangsúlyozzák ugyan az integritás fontosságát, de minden alkalmazott tudja, hogy nem őszinték, akkor ez cinizmust gerjeszthet, és ezen keresztül növelheti az etikátlan magatartás kockázatát.

4.3.2. Integritási felelősök

Bevezetés

189. Bármilyen fontos legyen is a vezetés szerepe az integritás ösztönzésében, ez nem elegendő. Lényeges, hogy az integritás-irányítási rendszer is egyértelműen helyet kapjon a szervezeti struktúrában, és hogy az világosan látható legyen a szervezeti diagramon. Ez több okból is fontos:

- Először, mert amennyiben látható helye van az integritás-irányításnak a szervezeti struktúrában, úgy ez növeli a **koordináció** lehetőségét az integritás-irányítás eszközei között, és ezáltal szinergiákat tesz lehetővé az eszközök között. Ha ezt a koordináló funkciót kifejezetten egy személyhez, egy csoporthoz vagy egy szervezeti egységhez kötik, akkor ez jelentősen növeli annak a lehetőségét, hogy ilyen koordinációra kerüljön sor.
- Az integritás-irányítás helyének világos kijelölése a szervezetben lehetővé teszi **a szaktudás valóságos felhalmozódását** is, mert az ajánlásokat, új ismereteket és a legjobban bevált gyakorlatokat egy pontban gyűjtik össze a szervezeten belül.
- Az integritás-irányítás lehorgonyozása a szervezetben biztosítja továbbá a **folyamatosságot** azt követően, hogy bevezették az integritás-irányítási rendszert. Gyakran tapasztalható a gyakorlatban, hogy még ha a bevezetések komoly figyelem és lelkesedés övezi is az integritás-irányítást, ez egy idő után általában alábbhagy. Jelentősen csökkenti ezt a kockázatot, ha hosszú távon egy személyre vagy egy csoportra ruházzák rá a felelősséget az integritás-irányításért, és jelentést kérnek tőlük az előrehaladásról.

- A szervezeti lehorgonyzásnak fontos **szimbolikus szerepe** is van. Azt jelzi, hogy a szervezeten belül fontosnak tekintik az integritást. A szervezetfelépítési elmélet jellemző frappáns mondása szerint „a struktúra a stratégia nyomában jár”: a struktúra azokat a témákat tükrözi vissza, amelyek stratégiai jelentőséggel bírnak a szervezetre nézve. Ha a szervezet azt állítja, hogy fontosságot tulajdonít az integritásnak, akkor ennek tükröződnie kell a szervezeti diagramon.
- Azzal, hogy az integritásnak saját helyet biztosítanak a szervezeti **diagramon, saját identitással** is felruhazzák azt. Fentebb már tárgyaltuk az ilyen külön identitás előnyeit. A tanulmány, amikor megmagyarázza az elsődleges eszközök és a kiegészítő eszközök közötti különbséget, amellett is megpróbál érvelni, hogy az ilyen külön identitás nem azt jelenti, hogy az integritás-irányítás eszközeit el kell szigetelni más vele érintkező irányítási területektől, így például a személyügyi menedzsmenttől vagy a pénzügyi menedzsmenttől. Nem jelenti azt sem, hogy az integritás-irányítás felelőseinek „portyázniuk” kellene, azaz megpróbálniuk olyan eszközöket elragadni a szomszédos területekről, és a maguk kompetenciájába vonni, amelyeket integritás-irányítási eszközöknek lehet tekinteni. Ellenkezőleg, az integritásért felelős, illetve egyéb aktorok közötti együttműködés sokkal fontosabb, mint a kompetenciák elhatárolása.

190. Az az ajánlás, hogy az integritásnak helyet kell teremteni a szervezeti struktúrában, a legkevésbé sem azt jelenti, hogy minden szervezet, legyen nagy vagy kicsi, nagy integritási osztályt kell létrehozson. A legkülönbözőbb szervezeti jellemzőktől, köztük természetesen a szervezet méretétől függ, hogy ez a strukturális lehorgonyzás milyen formát ölt. Ilyen körülmények között **számos opció** között lehet választani.

191. Ugyanakkor valóban lehet amellett dönteni, hogy nagy „**integritási osztályt**” hozunk létre, amely egybegyűjti az integritás-irányítás összes elsődleges feladatát, és így jelentős mennyiségű szaktudást halmozhat fel. Nagy kihívást jelent egy ilyen konstrukció esetén annak elkerülése, hogy ez az osztály elszigetelten, a napi munka realitásaitól távol működjön. Ennek egyik szokásos módja, különösen a nagy szervezetekben, hogy „**integritás-referensnek**” nevezhető személyeket jelölnek ki: olyan tisztviselőket az egyes szervezeti egységekben, akik a rendes munkájukat az integritás-irányítási rendszerben viselt felelősséggel párosítják. Ezek a tisztviselők az integritási osztály helyi képviselőiként tevékenykednek, feletteseiket arra ösztönözve, hogy életben tartsák az integritás-irányítási rendszert, és megőrizték annak az osztály ajánlásaival való összhangját. Információkat szolgáltathatnak azokról a területekről, ahol integritási útmutatásra van szükség, és segíthetik az osztályt az irányelvei értékelésében is: mennyire hasznosak az ajánlásaik és eszközeik a helyi egységek számára?

192. A folytonosság másik végén az az abszolút minimum található, amelyre minden szervezetnek szüksége van, méretétől vagy környezetétől függetlenül: kell legalább egy személy a szervezetben, aki hivatalosan felelős annak biztosításáért, hogy egy integritás-irányítási rendszer alapelemei rendelkezésre álljanak, és akinek jelentenie kell a rendszer előrehaladásáról. Ezt a személyt „**integritás-koordinátornak**” nevezhetjük. A

nagyobb szervezetekben ez lehet teljes munkaidős állás; a kisebbekben ez a személy ezt a felelősséget más rábízott feladatokkal párosíthatja. Mindenesetre ez az a személy, aki aggódni fog az integritás miatt, ha a szervezet összes más tagja, beleértve a vezetést is, más, látszólag sürgetőbb ügyekre összpontosítja a figyelmét.

193. Minthogy a jelen tanulmány egy általános érvényű integritás-irányítási rendszert kíván bemutatni, a jelen szakasz hátralévő részében nem ezeken a konkrét strukturális megoldásokon lesz a hangsúly, hanem a **felelőségeken**, amelyeket minden integritás-irányítási rendszeren belül, és az integritás-irányítási rendszer struktúrájának a kialakításakor a felmerülő számos konkrét kérdésben fel kell vállalni.

Az „integritás” felelőségei

194. A következőkben azzal a hat felelősséggel foglalkozunk, amelynek helye kell legyen a szervezeti struktúrában. Az integritási felelős(ök) felelősége, hogy (a vezetés, az integritás-irányítási rendszer középpontjában található más aktorok segítségével) ezekre gondot fordítsanak, akár ők maguk, akár úgy, hogy másokat ösztönözzék a felelőség vállalására.

195. Az első négy felelőség az integritás-irányítási rendszerben betöltendő négy funkció köré szerveződik (lásd fentebb). A fennmaradó két felelőség általánosabb természetű, és az első négy feltételének tekinthető.

196. Először, az integritási felelős fontos szerepet játszhat a szervezetben az **integritást meghatározó és definiáló** folyamat előmozdításában. Hozzá lehet fordulni tanácsért az integritást érintő kérdésekben, és így az integritás-tanácsadó szerepét töltheti be. Az utóbbit fentebb mint eszközt már tárgyaltuk, minden lényeges előnyével és hátrányával együtt.

197. Másodszor, az integritási felelős, szakmai tudásának és koordináló funkciójának köszönhetően, fontos segítő és ösztönző szerepet játszhat a szervezet tagjainak az integritás felé **kalauzolásában**.

198. Harmadszor, az integritási felelős az integritás **monitoringjának** fontos feladatához is hozzájárulhat. Szakértelme alapján monitoringtechnikákat javasolhat, és gondoskodhat arról, hogy azokat megfelelően alkalmazzák. Arról is gondoskodhat, például rendszeres jelentések útján, hogy ezek az észrevételek eljussanak a vezetéshez, és intézkedések kövessék őket. Az integritási felelős aktív szerepet játszhat a közérdekű bejelentések rendszerében is. Az utóbbi azt jelenti, hogy olyan csatornákat hoznak létre, amelyekeken keresztül a szervezet tagjai jelenthetik az olyan helytelen cselekedeteket, amelyekről úgy érzik, hogy a normál kommunikációs szálakon nem tudnak jelentést adni. Egyebek között az integritási felelős is ilyen alternatív csatorna lehet.

199. Negyedszer, az integritási felelős döntő szerepet játszik az elfogadott szabályok érvényesítésében is. Az **érvényesítést** tipikusan az aktorok lépcsősora végzi. Az integritás megsértésére elsőként a vezetésnek kell reagálnia, a végső aktor pedig a bíróság. A kettő között van az aktorok lépcsősora mind a szervezeten belül, mind pedig kívül. Az integritási felelős rendszerint az érvényesítés fontos aktora a szervezeten belül, de mint azt ké-

sőbb kifejtjük, lehet úgy is dönteni, hogy intézményesen elválasztjuk az érvényesítő funkciót a többi funkciótól. Röviden, lennie kell valamiféle érvényesítő kapacitásnak a két szélső pont, egyfelől a vezetés, másfelől a bíróság között.

200. Ezeken az integritás-irányítás általános funkcióival kapcsolatos felelőségeken túl van két általánosabb jellegű felelőség is.

201. Az első és legfontosabb felelőség az integritás-irányítási rendszer összes eszközének a **koordinációja**. Mint azt fentebb már kifejtettük, ez az – átfogó stratégia keretében megvalósított – koordináció döntően fontos a hatékony integritás-irányítás szempontjából, és az integritási felelős egyik fő dolga kell legyen.

202. Másodsor, kellő **szaktudásnak** kell rendelkezésre állnia az integritás-irányítás eszközei: előnyei és hátrányai vonatkozásában, különösen az adott szervezeti környezetben. Az integritási aktor rendszerint a legjobb pozíció e szaktudás felhalmozására, és így arra, hogy megalapozott tanáccsal szolgálhasson a vezetés számára azt illetően, hogy miként kell kialakítani az integritás-irányítási rendszert.

***Az értékekre alapozó és a szabályokra alapozó aktorok
különválasztása és egybeolvasztása***

203. A fentiekben többször és hangsúllyal érveltünk amellett, hogy az adott szervezetben körültekintően kialakított egyensúlyt kell létrehozni az integritás-irányítás értékeken alapuló, illetve szabályokon alapuló megközelítései között. A tanulmány jelen részében ennek szervezeti következményeivel foglalkozunk. A kérdés konkrétan az, hogy az értékeken alapuló eszközökért viselt felelőséget össze kell-e párosítanunk egyazon szervezeti egységben a szabályokon alapuló megközelítés felelőségével, vagy a két funkciót két vagy több szervezeti egységbe kell különválasztanunk. A helyzet az, hogy mindkét álláspont mellett jó érvek szólnak.

204. A két funkció **különválasztása** két konkrét előnnyel jár. Először, lehetővé teszi, hogy az értékeken alapuló megközelítés külön identitásra és láthatóságra tegyen szert, függetlenül a szabályokon alapuló megközelítéstől. Ez különösen hagyományos bürokratikus környezetben hasznos, ahol a hangsúly inkább a szabályokon alapuló megközelítésre esik, és az értékeken alapuló megközelítést könnyen háttérbe szoríthatják vagy negligálhatják, ha nincs külön strukturális identitása. Másodsor, ha elválasztják a szabályokra alapozó aktorokat (akik többnyire az integritás érvényesítésében-megerősítésében, illetve az integritás-sértések kivizsgálásában és esetleg megbüntetésében játszanak szerepet) az értékekre alapozó aktoroktól (akik többnyire inkább támogató, iránymutató szerepet töltenek be), akkor ennek révén csökkennek az akadályai annak, hogy az alkalmazottak kapcsolatba lépjenek az utóbbiakkal, amikor integritási dilemmába ütköznek. És viszont, ha például tudjuk, hogy az, aki integritási ügyekben útmutatással szolgáló van ott, egy irodában ül azzal, aki majd esetleg kijön az állítólagos integritás-sértéseket kivizsgálni, ez akadály lehet annak, hogy konzultáljunk az előbbivel.

205. A két funkció egy egységbe, például integritási osztályba való **összeolvasztásának** is számos előnye van. Növeli a koordináció és egy koherens integritás-irányítási rendszer esélyét. Lehetőséget ad továbbá a méretgazdaságossági hatások kibontakozására.

206. Nem egyszerű dolog a választás a két lehetőség között, mivel az egyik megközelítés előnyei a másik hátrányai. Nehéz általánosan érvényes irányelvvel szolgálni, mivel a választás **a helyi körülményektől függ**. Mindenesetre bármi legyen is a választás, törekedni kell arra, hogy megelőző intézkedésekkel elkerülhetőek legyenek a velejáró hátrányok. Ha a második opciót választjuk, és úgy döntünk, hogy az összes integritási funkciót egy szervezeti egységben olvasszjuk össze, akkor gondoskodnunk kell arról, hogy háttérbe ne szoruljon az értékeken alapuló megközelítés. Ha viszont külön egységekbe választjuk szét a két megközelítést, akkor biztosítanunk kell a megfelelő koordinációt és a kölcsönös kommunikációt.

Konklúzió: Óvakodjunk a társtulajdonosi mivolt elvesztésétől

207. A jelen szakasz erőteljesen érvel amellett, hogy integritási felelős(öke)t kell kijelölni, és számos olyan kérdést tekintett át, amelyekkel foglalkozni kell ebben a folyamatban. Mégis bölcsen tesszük, ha befejezésül egy figyelmeztetéssel élünk. Bármilyen hasznos legyen is az integritási felelős, van egy jelentős kockázat. Mivel tudják, hogy „valaki gondoskodik az integritásról”, **a szervezet tagjai esetleg kevésbé érzik felelősnek magukat az integritásért**. Ez természetesen nagyon problematikus dolog, mert az integritás-irányítás csak akkor lesz hatékony, ha a szervezet minden tagja osztozik az integritás-irányítási rendszer egyfajta társtulajdonosi szerepén. A vezetőknek és az integritás-felelősnek egyaránt nagyon gondosan el kell kerülniük az olyasféle dolgokat, mint amilyen egy szertartásos „ördög ügyvédje” szcenárió: az integritás-felelős időnként színpadra léphet, és előadhatja a maga kis jelenetét (elővezetve bizonyos eszközöket, rámutatva bizonyos integritási problémákra stb.), azután mindenki visszamegy dolgozni, és valójában semmi sem változott.

208. Ez nem ok arra, hogy ne jelöljünk ki integritás-felelőst, de olyan kockázat, amelynek tudatában kell lennünk. **E kockázat elkerülésének** egyik módja az, ha gondoskodunk arról, hogy az alkalmazottak kellő mértékben be legyenek vonva, amikor az integritás-irányítási eszközöket kidolgozzák (növelve ezáltal bennük a társtulajdonosság érzetét), és ha ezt követően integrálják azokat az alkalmazottak mindennapi funkcióiba. Röviden, Az integritás-irányítási rendszer szervezete úgy fogható fel, mint egyfajta egyensúlyozási törekvés két nemkívánatos szélsőség között: egyfelől „ha valaki felelős valamiért, akkor a szervezet többi tagja azt gondolja, hogy az nem az ő felelőssége, másfelől „ha mindenki felelős valamiért, akkor gyakorlatilag senki sem felelős”.

4.4.3. A kiegészítő eszközökért felelős aktorok

209. Mint fentebb már említettük, számos olyan szervezeti aktor van, akinek meghatározó szerepe van az integritás-irányítási rendszer sikere szempontjából, de nincsenek előtérben, az integritás-irányítási rendszer középpontjában, mert nem az integritás-irányítás a fő felelősségük. Többnyire **támogató pozícióban** lévő aktorok: személyügyi menedzsment, pénzügyi menedzsment, információmenedzsment, minőségmenedzsment és más hasonló. Ezeket az aktorokat két okból kell bevonni az integritás-irányítási rendszerbe. Először, ők felelnek sok olyan kiegészítő eszközért, amelyet fentebb tárgyaltunk, és amely meghatározó szerepet játszik egy sikeres integritás-irányítási rendszerben. Má-

sodszor, ők felelnek számos olyan eszközért, amely közvetlenül nem befolyásolja ugyan az alkalmazottak integritását (és ezért nem is része a belső környezetnek), de közvetve, az „érezkelt korrektségre” gyakorolt hatása révén igen.

4.3.4. Átfogó koordináció

210. Az előző szakaszok az integritás-irányítás különböző aktorait és potenciális szerepeiket tárgyalták, de ugyanolyan fontos, mint az egyéni elkötelezettségük és szaktudásuk, hogy mindezeket az erőfeszítéseket összehangolják. Mivel igen sokféle elsődleges integritási eszköz van, és ezek a szélesebb irányítási és kormányzási környezethez kapcsolódnak, elengedhetetlen megfelelő koordinációt megvalósítani a konzisztencia biztosítására a tervezési és a végrehajtási szakaszban egyaránt.

E koordináció biztosításának **számos módja** van, a formális mechanizmusoktól, mint például a folytonosság egyik szélén a rendszerben erős vezető szerepet játszó centralizált testülettől kezdve a másik szélén egy igen laza hálózatiig terjedően, amelynek sok aktora van, és mind a saját részfeladatát végzi, de a rendszeres kommunikáció és a közös vízió révén biztosítva van az informális koordináció.

211. Bármilyen koordinációs mechanizmusra essen is a választás, mindig átgondolt és környezetérzékeny **kombinációja** kell legyen a **centralizációnak** (biztosítandó a koordinációt és a folyamatosságot) és a **decentralizációnak** (biztosítandó a kellő kapcsolatot a napi munka valóságával). Az egyensúly biztosításának egyik előnyös módja, különösen viszonylag kisebb szervezetek esetében, ha integritás-koordinátorral rendelkeznek (lásd fentebb), akit valamilyen **integritási bizottság** támogat. Ez a szervezet különböző olyan részeinek a képviselőiből áll, amelyeknek valamilyen szerepük van az integritás-irányításban, mint például a személyügyi menedzsmentnek, a pénzügyi menedzsmentnek, a képzési, információmenedzsmentnek stb.

212. A koordinációs mechanizmusokat továbbá úgy kell megszervezni, hogy figyelembe vegyes az érdekeltek véleményét. Például egy integritási szerv rendszeres időközönként konzultációkat szervezhet a civil társadalom és a magánszektor kiválasztott képviselőivel. Ez elősegítheti, hogy az integritási stratégia korszerű, az érdekeltek elvárásait tükröző rendszert alkosson. Például, ha egy állami szervezet integritási tervet dolgoz ki, az érdekeltekkel való konzultáció nem csupán a kormányzati tevékenység fontosságát erősíti a szélesebb társadalom szemében, hanem az integritás-segítő és korrupcióellenes intézkedések megvalósítását is megkönnyíti, valamint lehetővé teszi a nyilvános ellenőrzést.

Konklúzió

213. A jelen tanulmány integritás-irányítási rendszert javasolt a közszféra szervezetei számára. Sorra vette egy ilyen rendszer fő alkotóelemeit, és javaslatokat fogalmazott meg arra nézve, hogy miként kelthető életre a rendszer adott szervezetekben. A rendszer iránymutató célzatú rendszerként használható, amely az integritás-irányítási rendszerüket javítani kívánó vezetők és a politikai döntéshozók számára térképét adja azoknak az elemeknek, amelyeknek a rendszerükben való alkalmazását mérlegelniük kell. Átfogó

szerkezeti vázlatként is használható a legjobban bevált gyakorlatok olyan katalógusa számára, amelyet a jövőben esetleg ki akarnak dolgozni. Végül, rendszerként szolgálhat a szervezetek integritás-irányítási rendszerének az értékeléséhez is.

1. FÜGGELÉK

OECD ALAPELVEK AZ ETIKAI IRÁNYÍTÁSRA A KÖZSZOLGÁLATBAN

214. Az OECD 1998-as kiadványában, a *Recommendation on Improving Ethical Conduct in the Public Service* [Ajánlás az etikai magatartás javítására a közzszolgálatban] azt javasolja a tagországoknak, hogy hozzanak intézkedéseket a közzszolgálat etikus magatartásának előmozdításához szükséges intézmények és rendszerek jó működésének biztosítása érdekében, fejlesztve és rendszeresen átvizsgálva a közzszolgálat etikai magatartását befolyásoló irányelveket, eljárásokat, gyakorlatokat és intézményeket.

215. Az Ajánlás tizenkét Alapvetet tartalmaz, amelyek segítenek az országoknak áttekinteni az útmutatás, vezetés és ellenőrzés funkcióit betöltő, a közzszolgálati etika előmozdítására hivatott intézményeiket, rendszereiket és mechanizmusait. Az Alapelvek leszűrik az OECD-tagországok tapasztalatait, és az etikai irányítás közös felfogása tükröződik bennük.

1. A közzszolgálatra vonatkozó etikai szabályoknak világosnak kell lenniük.

216. A köztisztviselőknek ismerniük kell azokat az alapvető elveket és szabályokat, amelyeket munkájuk során alkalmazniuk kell, és tudniuk kell, hogy hol húzódnak az elfogadható viselkedés határai. A közzszolgálat számára iránymutató alapvető etikai szabályok és elvek tömör és kellően propagált megfogalmazása, például magatartáskódex formájában, megfelelhet ennek a célnak azzal, hogy közös látásmódot teremtsen a kormányzatban és a tágabban értelmezett közösségekben belül.

2. Az etikai szabályoknak tükröződniük kell a jogi keretben.

217. A jogi keret az alapja a minden egyes köztisztviselőre nézve minimálisan kötelező szabályok és magatartási normák kommunikálásának. A törvények és szabályzatok megteremthetik a közzszolgálatban érvényes alapvető értékeket, és keretet kell biztosítaniuk az iránymutatáshoz, a kivizsgáláshoz, a fegyelmi eljáráshoz és a büntetőeljáráshoz.

3. Etikai iránymutatást kell biztosítani a köztisztviselő számára.

218. Professzionális szocializációval is hozzá kell járulni a szükséges ítélőképesség és készség kialakulásához, amelyek révén a köztisztviselő adott körülmények között alkalmazni tudja az etikai elveket. A képzés elősegíti az etikai tudatosságot, és fejleszti az etikai elemzéshez és az erkölcsi mérlegeléshez szükséges alapvető képességeket. A pártatlan tanács segít megteremteni az olyan környezetet, amelyben a köztisztviselők inkább vállalják és oldják meg az etikai feszültségeket, problémákat. Iránymutatást és belső konzultációs mechanizmust kell biztosítani, segítve a köztisztviselőt az alapvető etikai szabályok munkahelyen történő alkalmazásában.

4. A köztisztviselőnek ismernie kell a jogait és kötelességeit helytelen cselekedetek felfedése esetén.

219. A köztisztviselőnek ismernie kell, milyen jogai és kötelességei vannak a közszférán belüli ténylegesen vagy gyaníthatóan helytelen cselekedetek felfedése esetén. Így kell legyenek a tisztviselő által követendő egyértelmű szabályok, eljárások, és kell egy formális felelősségi lánc. A köztisztviselőnek azt is szükséges tudnia, milyen védelem illeti meg, ha szabálytalanságot tár fel.

5. Az etika iránti politikai elkötelezettségnek erősítenie kell a köztisztviselők etikai magatartását.

220. A politikai vezetők hivatali kötelességüknél fogva felelősek a korrekt magatartás magas színvonalon tartásáért. Elkötelezettségüket példamutatás, illetve olyan cselekedetek bizonyítják, amelyek csak politikai szinten lehetségesek, például olyan törvényi és intézményi intézkedéseket hoznak, amelyek erősítik az etikai magatartást, szankcionálják a helytelen cselekedeteket, megfelelő támogatást és eszközt biztosítanak a kormányzat egészében az etikai vonatkozású tevékenységek számára, és kerülnek az etikai szabályok és törvények politikai célokra történő kihasználását.

6. A döntéshozatali folyamatnak átláthatónak és az ellenőrzéssel szemben nyitottnak kell lennie.

221. A nyilvánosságnak jogában áll tudni, hogy a közintézmények a rájuk ruházott hatalommal és eszközökkel hogyan gazdálkodnak. A nyilvános ellenőrzést átlátható és demokratikus eljárásokkal, a törvényhozás által gyakorolt felügyelettel, a nyilvános információkhoz való hozzáférés biztosításával kell elősegíteni. Az átláthatóságot olyan intézkedésekkel is kell növelni, mint például a nyilvánosságra hozatal rendszerének kialakítása, valamint az aktív és független média szerepének elismerése.

7. Világos irányelvekre van szükség a közszféra és a magánszektor együttműködését illetően.

222. Az etikai normákat meghatározó világos szabályok kell hogy segítsék a köztisztviselőket a magánszektoralal való együttműködésben, például a közbeszerzések, a kiszervezések vagy a közfoglalkoztatás feltételeit illetően. A közszféra és a magánszektor közötti együttműködés fokozódása megköveteli, hogy több figyelmet fordítsanak a közszolgálat értékekre, a külső partnerektől pedig azt, hogy tartsák tiszteletben ezeket az értékeket.

8. A vezetőknek etikus magatartást kell tanúsítaniuk, és elő kell segíteniük az ilyen magatartást.

223. Az olyan szervezeti környezetnek, ahol a magatartás magas színvonalát az etikus magatartást ösztönöző intézkedésekkel, például megfelelő munkakörülményekkel és hatékony teljesítményértékeléssel bátorítják, közvetlen hatása van a közszolgálati értékeknek és az etikai normáknak a napi gyakorlatban való megvalósulására. A vezetők ebben

a vonatkozásban fontos szerepet játszanak azzal, hogy következetes irányítói munkát végeznek, és szerep-mintát szolgáltatnak az etika és a politikai vezetőkkel, más köztisztviselőkkel és az állampolgárokkal való szakmai kapcsolataikban tanúsított magatartás tekintetében.

9. A vezetési elveknek, eljárásoknak és a gyakorlatnak támogatnia kell az etikus magatartást.

224. A vezetési elveknek és gyakorlatnak egy szervezet etikai normák melletti elkötelezettségét kell demonstrálniuk. Nem elegendő, ha a kormánynak csak szabályokon, illetve szabálykövetésen alapuló struktúrái vannak. A szabálykövetésen alapuló rendszerek önmagukban óhatatlanul is arra ösztönözhetik a köztisztviselőket, hogy a köteleltség határán dolgozzanak, azzal érvelve, hogy ha nem szegik meg a törvényt, etikusan viselkednek. A kormányzati politikának nem csupán azt a minimális magatartási szintet kell meghatároznia, amely alatt a kormányzati tisztviselő tetteit nem fogják tolerálni, hanem világosan artikulálnia is egy sor olyan közszolgálati értéket, amelyre az alkalmazottnak törekednie kell.

10. A közszolgálati feltételeknek és a személyügyi irányításnak elő kell mozdítania az etikus magatartást.

225. A közszolgálati alkalmazás feltételei, mint például a karrierkilátások, a személyes fejlődés, a megfelelő javadalmazás és a személyügyi irányítás elvei, olyan környezetet kell teremtsenek, amely elősegíti az etikus magatartást. Az olyan alapelvek, mint például az érdem következetes alkalmazása a toborzás és az előléptetés napi folyamataiban elősegíti az integritás életre keltését a közszolgálatban.

11. Megfelelő elszámoltathatósági mechanizmusoknak lenniük kell a közszolgálatban.

226. A köztisztviselő a tetteiért elszámoltatható kell legyen a felettesének, tágabb értelemben pedig a nyilvánosságnak. Az elszámoltathatóságnak fókuszálnia kell mind a szabályok, mind az etikai elvek betartására, valamint az eredmények elérésére is. Az elszámoltathatósági mechanizmusok lehetnek szervezeten belüliek és kormányzati szintűek is, vagy a civil társadalom által működtetettek. Az elszámoltathatóságot elősegítő mechanizmusok úgy alakíthatóak, hogy kellő ellenőrzést biztosítsanak, miközben megfelelően rugalmas irányítást tesznek lehetővé.

12. Megfelelő eljárások és szankciók kellene a szabálytalanságok kezelésére.

227. A helytelen cselekedetek, mint például a korrupció felderítésére és független kivizsgálására szolgáló mechanizmusok nélkülözhetetlen részei az etikai infrastruktúrának. Elengedhetetlen, hogy legyenek megbízható eljárások és eszközök, amelyek a monitoringot, a közszolgálati szabályok megsértésének bejelentését és kivizsgálását szolgálják, csakúgy, mint a szabálytalanság meggátolására hivatott arányos adminisztratív vagy fegyelmi szankciók. Amikor intézkedéseket kell tenni, a vezetőknek körültekintően kell alkalmazniuk e mechanizmusokat.

2. FÜGGELÉK ELLENŐRZŐLISTA

TARTALOMJEGYZÉK

Bevezetés.....	89
Integritási eszközök, fejlesztési folyamatok és struktúrák.....	89
A hangsúly a szervezet szintjén, de a meghatározó belső és külső környezetben lévő eszközökön is van	89
1. Integritási eszközök.....	90
1.1 Egyedi eszközök	90
1.2. Az eszközök szabályokon/értékeken alapuló egyensúlyának átfogó vizsgálata .	94
2. Állandó fejlesztési folyamatok	95
2.1. Állandó fejlesztési folyamatok az egyes eszközök vonatkozásában	95
2.2. Átfogó állandó fejlesztési folyamat	98
3. Struktúrák és aktorok.....	98
3.1. Az aktorok felelőssége az egyes eszközök vonatkozásában	98
3.2. Átfogó struktúra és koordináció	102

Bevezetés

228. Ez az Ellenőrzőlista praktikus eszközként segítheti a politikai döntéshozókat és a vezetőket áttekinteni és az Integritási Rendszerrel összhangban állóan felfrissíteni a már meglévő integritás-irányítási megoldásaikat annak érdekében, hogy erősítsék az integritást, és megakadályozzák a korrupciót a közszféra szervezeteiben. A célja, hogy a politikai ajánlásokat egy olyan eszközzé alakítsa, amely diagnosztizálja az Integritási Rendszer meglétét és működését közszféra egy bizonyos szervezetében.

Integritási eszközök, fejlesztési folyamatok és struktúrák

229. Az Ellenőrzőlista a tanulmány (4. fejezetben vázolt) szerkezetét követi, amely az integritás-irányítási rendszernek három pillérét különbözteti meg, utalva ennek megfelelően az eszközökre, a fejlesztési folyamatokra és a struktúrákra. Konkrétan, három részre oszlik, megtárgyalva a rendszer három pillérének mindegyikét. Minden egyes rész további két részre osztható: i) az egyes eszközök, folyamatok és struktúrák részletes elemzése és ii) összefüggésük átfogó értékelése. Ahogy az Integritási Rendszer, úgy az Ellenőrzőlista is megkülönbözteti az integritás-irányítási rendszer elsődleges és kiegészítő eszközeit („két réteg a pilléreken belül”).

A hangsúly a szervezet szintjén, de a meghatározó belső és külső környezetben lévő eszközökön is van

230. Az Ellenőrzőlista az integritás-irányítási rendszer fő komponenseire fókuszál, azaz valamennyi olyan eszközre, struktúrára és eljárásra a szervezeten *belül*, amelynek célja, elősegíteni és erősíteni az integritást, és megakadályozni a korrupciót és más integritás-sértéseket a vizsgált szervezeten belül. Ennélfogva a jelen első rész azokra az eszközökre összpontosít, amelyek a szervezeti vezetés ellenőrzése alatt állnak. Noha a hangsúly a szervezeti szinten van, nem lenne sem lehetséges, sem helyénvaló teljesen figyelmen kívül hagyni a szervezet **belső és külső környezetét**. Következésképpen az alábbi módon szerepelnek az Ellenőrzőlistában:

- Először, ahogy a tanulmányban már kifejtettük, sok javasolt „belső” eszköz (például az összeférhetetlenségi előírások, az integritási kockázatok elemzése, a támogató HR-eszközök elemzése) magában foglalja a belső és a külső környezet elemeinek szisztematikus mérlegelését.
- Másodsor, a szabályokon alapuló és az értékeken alapuló eszközök közötti átfogó egyensúly értékelésekor (lásd 1.2. alább) hangsúlyozzuk, hogy az értékelés nem csupán az integritás-irányítási rendszer (elsődleges eszközök és kiegészítő eszközök) szintjén kell történjen, hanem az átfogó Integritási Rendszer szintjén, amely magában foglalja a belső és a külső környezetet is.
- Harmadszor, néhány eszköz, amelyeket úgy írtunk le, mint az integritás-irányítási rendszer részeit, és most ekként szerepelnek az Ellenőrzőlistában is, bizonyos esetekben a szervezeten kívül is létezhetnek, nem pedig belül, vagy akár kívül is és belül is. Például a szervezeten kívül gyakran léteznek összefér-

hetetlenségi szabályok, viszont a szervezet esetleg szeretné ezeket kiegészíteni további belső szabályokkal. Hogy visszaadhatók legyenek ezek a helyzetek az ellenőrzőlistákban, lesznek olyan oszlopok, amelyek azt jelölik, hogy egy eszköz a szervezeten vagy kívül, vagy belül, esetleg mindkét helyen előfordul.

- Negyedszer, amikor táblázatba helyezzük az elemeket azokkal az aktorokkal, akik felelősek az egyes eszközökért (lásd 3.1. alább), nem csupán az integritás irányítás elsődleges és kiegészítő rétegeinek az aktorait fogjuk felsorolni, hanem azokat is, akik a külső és a belső környezetben vannak.
- Ötödször, ahogy a tanulmányban jeleztük (3.2.), az eszközök fő listáját a tanulmány végén található Ellenőrzőlista egészíti ki, azon integritási eszközök indikatív listájával, amelyek csak a szervezeten kívül léteznek, de hatásuk van az integritás-irányítási rendszerre. Ez a lista csupán minta. A helyi viszonyoktól függően más egyéb releváns eszközök is lehetnek a szervezeten kívül.

1. Integritási eszközök

1.1. Egyedi eszközök

231. Az Ellenőrzőlista első része felsorolja az integritás-menedzsment eszközeit. Ez az indikatív lista nem jelenti azt, hogy az összes eszközt alkalmazni kell a közszféra minden szervezetében. Lehet tudatosan úgy dönteni, hogy nem alkalmaznak bizonyos eszközöket. Ugyanakkor a következő három dolgot fontos átgondolni:

- Először, noha nem kell minden eszközt alkalmazni, de mindegyiket fontolóra kell venni, és egyértelmű oka kell legyen, ha egy adott eszközt nem alkalmazunk.
- Másodszor, noha nem kell minden eszközt alkalmazni, lényeges, hogy az integritás-irányítási rendszernek mind a négy funkciója – meghatározás, útmutatás, monitoring és megerősítés/érvényesítés – megfelelően működjön.
- Harmadszor, bármely eszközökre esik is a választás, fontos az összhangjuk biztosítása az integritás-irányítási rendszeren belül, és hogy egy tágabb kontextusba helyezzük őket, különösen pedig hogy megtudjuk, hogyan hatnak a szabályokon alapuló és az értékeken alapuló eszközök közötti átfogó egyensúlyra (további részleteket lásd 1.2.).

232. A következő táblázat alkotja az Ellenőrzőlista első részét, amely a sorokban az eszközöket tünteti fel, ahogy a tanulmány is tárgyalta azokat. Az oszlopok lényegében a következő kérdésekre vonatkoznak:

- Az eszköz megléte/hiánya: van ez az eszköz?

- Irányultság: az eszköz szabályokon alapuló, értékeken alapuló, vagy a kettő ve-
gyesen?
- Működés: az eszközt mennyire tekintik korrektnek, és olyannak, amely képes
úgy működni, ahogy szerették volna?

233. Az Ellenőrzőlistát egyszerűen úgy is ki lehet tölteni egy adott szervezet esetében, hogy a megfelelő cellát kipipáljuk. De ki lehet egészíteni további információkkal, például annak megindokolásával, hogy egy bizonyos eszközt miért nem használunk, vagy egy adott eszközre vonatkozó konkrét információkkal.

	Az eszköz							
	Megléte/hiánya		Irányultsága			Működése		
	Van a szervezetben belül?	Van a szervezetben kívül?	Szabályokon alapuló	Szabályokon alapuló/értékeken alapuló	Értékeken alapuló	Korrekt?	Úgy működik, ahogy eredetileg szerették volna?	
1. Az integritás meghatározása és definiálása								
<i>Az integritási kockázat elemzése</i>								
<i>Etikai dilemmák elemzése</i>								
<i>Konzultáció a munkatársakkal és az érdekelttekkel</i>								
<i>Magatartási kódex/etikai kódex</i>								
<i>Összeférhetetlenségi irányelv</i>								
<i>Előírások ajándékok és juttatások elfogadására</i>								
<i>Előírások a munkaviszony megszűnése utáni időszakra</i>								
<i>Íratlan szabályok felállítása</i>								
<i>Elsődleges strukturális intézkedések</i>								
- <i>A funkciók elválasztása: négy szem elve</i>								
- <i>A funkciók váltogatása</i>								
- <i>Egyéb strukturális intézkedések</i>								
<i>Személyügyi menedzsment intézkedések</i>								
- <i>Az integritás hangsúlyozása a munkaerő-toborzásban</i>								
- <i>Az integritás mint kritérium a kiválasztásnál (pl. háttérvizsgálat)</i>								
- <i>Az alkalmazottak közötti megfelelő sokszínűség biztosítása</i>								
- <i>Világos munkaköri leírás az alkalmazottaknak</i>								
- <i>Az integritás mint kritérium az alkalmazottak értékelésében és előléptetésében</i>								

	Az eszköz						
	Megléte/hiánya		Írányultsága			Működése	
	Van a szervezetben belül?	Van a szervezeten kívül?	Szabályokon alapuló	Szabályokon alapuló/értékeken alapuló	Értékeken alapuló	Korrekst?	Úgy működik, ahogy eredetileg szertették volna?
- Az integritás mint kompetencia a kompetenciamenedzsment-rendszerben							
Pénzügyi menedzsment intézkedések (pl. megfelelő közbeszerzési és szerződés-kötési eljárások)							
Információmenedzsment intézkedések (pl. az automatizált adatbázisok védelme)							
Minőségmenedzsment intézkedések (pl. a minőségértékelés eszközeinek felülvizsgálata)							
2. Az integritás felé vezetés							
A menedzsment példamutató magatartása							
Integritásképzés							
Eskü, „integritási nyilatkozat” aláírása							
Az integritás beépítése a rendszeres diskurzusba							
- Az integritási politika belső és külső kommunikációs csatornákon keresztül történő meghirdetése							
- Az etikai dilemmák rendszeres megvitatása a szervezet hivatalos belső csatornáin keresztül							
- Az etikai témák rendszeres megvitatásának intézményesítése személyzeti megbeszéléseken vagy egyedi felettes-beosztott megbeszéléseken							
- A kommunikáció nyílt kultúrájának megteremtése, ahol könnyű felvetni integritási kérdéseket							
Integritástámogatás és tanácsadás							
A személyügyi menedzsment eljárások korrektségének vizsgálata							
- Korrektség a munkaerő-toborzásban és kiválasztásban							
- Korrektség az előléptetésben és jutalmazásban							
3. Az integritás monitoringja							
A közérdekű bejelentések kezelési eljárása							
- Hozzáférhető bejelentési csatornák							

	Az eszköz						
	Megléte/hiánya		Írányultsága			Működése	
	Van a szervezetben belül?	Van a szervezetben kívül?	Szabályokon alapuló	Szabályokon alapuló/értékeken alapuló	Értékeken alapuló	Korrekt?	Úgy működik, ahogy eredetileg szertették volna?
- A bejelentők védelme							
Az állampolgári panaszok kezelésének rendszere							
Az egyedi integritás-sértések aktív keresése							
- A munkatársak által gyakorolt társadalmi kontroll							
- A felettesek és a vezetés által végzett napi ellenőrzés							
- Hivatalos ellenőrzések: átvizsgálás							
- Korai riasztó rendszerek							
- Az érdekeltek által gyakorolt társadalmi kontroll							
Az integritás-sértések és integritási dilemmák szervezeti szintű feltérképezése							
- A panaszok, vizsgálatok stb. módszeres regisztrációja							
- Az integritás-sértések és az integritási dilemmák kérdőívvel történő felmérése							
- Etikai dilemmák és problémák informális szondázása az alkalmazottak körében							
4. Az integritás érvényesítése/megerősítése							
Az informális szankcionálás mint a társadalmi kontroll, illetve a napi ellenőrzés következménye							
Korrekt és megfelelő vizsgálati és szankcionálási eljárások							
Megfelelő eljárások az integritás-sértésekkel kapcsolatos belső és külső kommunikációra							
Szervezeten kívüli eszközök							
Külső ellenőrző és auditmechanizmusok							
Nyilvános ellenőrzési mechanizmusok (pl.: társadalmi tanú)							
Etikai törvények							
A pártok és a választások finanszírozásáról szóló törvények							
A lobbitevékenység szabályozása							
Stb.							

1.2. Az eszközök szabályokon/értékeken alapuló egyensúlyának átfogó vizsgálata

234. A tanulmány (például az 1.6. pontja) erősen hangsúlyozta a szabályokon alapuló és az értékeken alapuló megközelítések közötti átfogó egyensúly fontosságát. Erről az egyensúlyról lesz szó ebben a második alszakaszban. A szabályokon alapuló és az értékeken alapuló megközelítések relatív fontosságának gyors felmérése a fenti táblázat (lásd 1.1.) alapján elvégezhető. Az „irányultság” három megfelelő oszlopában tett bejelölések egyszerű összeadásával azonnali áttekintést kapunk a szabályokon alapuló és az értékeken alapuló eszközök közötti összefüggésről. Ugyanakkor további lépésekre lehet szükség, ha a szabályokon alapuló/értékeken alapuló egyensúly funkcionális értékelésére vagyunk kíváncsiak.

235. A fenti ellenőrzőlistában nem minden eszköz egyformán fontos. Az ellenőrzőlista néhány sora számos nagy hatással bíró beavatkozásra vonatkozik, míg más sorok olyan eszközökre utalnak, amelyek kevésbé fontosak, sőt néhány szervezettípus számára irrelevánsak is lehetnek. Ezért az indikátorok pusztá összeadása helyett meg kell próbálkozni az irányultság minősített értékelésének elvégzésével, vagyis azzal, hogy miként egyensúlyozzák ki a szabályokon alapuló/értékeken alapuló eszközöket. Ez lényegében kétféle módon történhet:

- A **kvantitatív megközelítés** rendkívül igényes és ambiciózus. Ennek a megközelítésnek a keretében az átfogó integritás-menedzsmenthez felsorolt eszközök mindegyikének a relevanciáját próbáljuk megállapítani egy 1-től 5-ig terjedő skálán (a fenti táblázathoz hozzá lehet adni egy ilyen oszlopot). Az így kapott indikátorok lesznek a súlyok, amelyeket megszorozunk a három oszlop („szabályokon alapuló”, „szabályokon alapuló/értékeken alapuló” „értékeken alapuló”) mindegyike esetében az ott szereplő „1”-es indikátorral. A pontokat ezután mind összeadva rendelkezésre áll a szervezet integritás-irányítási rendszerében kialakított szabályokon alapuló/értékeken alapuló egyensúly minősített képe. Ez érdekes áttekintést kínálhat ugyan, de időigényes, és az eredményül kapott számokkal (amelyek végső soron kvalitatív becslésen alapulnak) fennáll a veszély, hogy a pontosság látszatát keltik, miközben pontosságról nincs szó.
- Alternatív megoldásként lehet **kvalitatívabb becslést** választani. Számok használata helyett az átfogó képet nézzük, az eszközök tartalmát és specifikus megközelítési módjait vizsgáljuk, és így adunk körültekintő értékelést az átfogó egyensúlyról.

236. Noha az általános ajánlás az, hogy törekedjünk a szabályokon alapuló és az értékeken alapuló megközelítések megfelelő egyensúlyára, ez nem abszolút szabály. Legalább két okból igazolható az egyensúlyhiány:

- Tudatosan is lehet törekedni a **szervezetten belüli átmeneti egyensúlyhiányra** annak érdekében, hogy jelentős előrelépést tehesünk. Például, egy szervezetnél, ahol fel akarják számolni a kiterjedt és súlyos korrupciót, dönthetnek úgy, hogy

a hangsúly átmenetileg a szabályokon alapuló megközelítésen lesz: szigorú szabályok hozatalával, azok szigorú ellenőrzésével és érvényesítésével. Egy ilyen szorosan ellenőrzött átmenet után egyensúlyi helyzet kialakítása lehet a cél, az értékeken alapuló megközelítésekre helyezve a hangsúlyt.

- Ahogy korábban is említettük, az egyensúlynak nem csupán az elsődleges és kiegészítő eszközök szintjén kell léteznie, hanem a szervezet tágabb kontextusában is.

237. Végső soron ez egy kvalitatív értékelés lesz, amelyet nem lehet teljesen visszaadni az ellenőrzőlistában vagy egyszerű vizuális megjelenítéssel.

2. Állandó fejlesztési folyamatok

2.1. Állandó fejlesztési folyamatok az egyes eszközök vonatkozásában

238. Ez a rész az egyes eszközök fejlesztési folyamataival foglalkozik. Az Integritási Rendszer a „Tervezés–Megcsinálás–Ellenőrzés–Kiigazítás-adaptálás” ciklus alkalmazását javasolja annak biztosítása érdekében, hogy az eszközöket ténylegesen megvalósítsák, értékelik és kiigazítják-adaptálják. Ezeket a speciális folyamatokat a teljes fejlesztési folyamatba (lásd 2.2.) kell illeszteni szinergiák elérése érdekében.

239. Közelebről, az erre a részre vonatkozó alábbi Ellenőrzőlistában ugyanazok az eszközök vannak a sorokban feltüntetve, mint a korábbi listában, de az oszlopok kifejezetten az egyes eszközök fejlesztési folyamatára fókuszálnak. Az Ellenőrzőlista kitöltése annak megjelölésével történik, hogy hányszor mentek át minden egyes lépésen.

	Van az eszköz a szervezeten belül?	Van az eszköz a szervezeten kívül?	Tervezés	Megcsinálás	Ellenőrzés	Kiigazítás-adaptálás
1. Az integritás meghatározása és definiálása						
<i>Az integritási kockázatok elemzése</i>						
<i>Etikai dilemmák elemzése</i>						
<i>Konzultáció a munkatársakkal és az érdekeltekkel</i>						
<i>Magatartási kódex/etikai kódex</i>						
<i>Összeférhetetlenségi irányelv</i>						
<i>Előírások ajándékok és juttatások elfogadására</i>						
<i>Előírások a munkaviszony megszűnése utáni időszakra</i>						
<i>Íratlan szabályok felállítása</i>						
<i>Elsődleges strukturális intézkedések</i>						
- <i>A funkciók elválasztása: négy szem elve</i>						
- <i>A funkciók váltogatása</i>						

	Van az eszköz a szervezeten belül?	Van az eszköz a szervezeten kívül?	Tervezés	Megcsinálás	Ellenőrzés	Kiigazítás-adaptálás
- Egyéb strukturális intézkedések						
Személyügyi menedzsment intézkedések						
- Az integritás hangsúlyozása a munkaerő-toborzásban						
- Az integritás mint kritérium a kiválasztásnál (pl. háttérvizsgálat)						
- Az alkalmazottak közötti megfelelő sokszínűség biztosítása						
- Világos munkaköri leírás az alkalmazottaknak						
- Az integritás mint kritérium az alkalmazottak értékelésében és előléptetésében						
- Az integritás mint kompetencia a kompetenciamenedzsment-rendszerben						
Pénzügyi menedzsment intézkedések (megfelelő közbeszerzési és szerződéskötési eljárások)						
Információmenedzsment- intézkedések (pl. az automatizált adatbázisok védelme)						
Minőségmenedzsment intézkedések (pl. a minőségértékelés eszközeinek felülvizsgálata)						
2. Az integritás felé vezetés						
A menedzsment példamutató magatartása						
Integritásképzés						
Eskü, „integritási nyilatkozat” aláírása						
Az integritás beépítése a rendszeres diskurzusba						
- Az integritási politika külső kommunikációs csatornákon keresztül történő meghirdetése						
- Etikai dilemmák rendszeres megvitatása a szervezet hivatalos belső csatornáin keresztül						
- Etikai témák rendszeres megvitatásának intézményesítése személyzeti megbeszéléseken vagy egyedi felettes-beosztott megbeszéléseken						
- A kommunikáció nyílt kultúrájának megteremtése, ahol könnyű felvetni integritási kérdéseket						
Integritástámogatás és tanácsadás						
A személyügyi menedzsment eljárások korrektségének vizsgálata						
- Korrektség a munkaerő-toborzásban és kiválasztásban						

	Van az eszköz a szervezeten belül?	Van az eszköz a szervezeten kívül?	Tervezés	Megcsinálás	Ellenőrzés	Kiigazítás-adaptálás
- Korrektség az előléptetésben és a jutalmazásban						
3. Az integritás monitoringja						
A közérdekű bejelentések kezelési eljárása						
- Hozzáférhető bejelentési csatornák						
- A bejelentők védelme						
Az állampolgári panaszok kezelésének rendszere						
Az egyedi integritás-sértések aktív keresése						
- A munkatársak által gyakorolt társadalmi kontroll						
- A felettesek és a menedzsment által végzett napi ellenőrzés						
- Hivatalos ellenőrzések: átvizsgálás						
- Korai riasztó rendszerek						
- Az érdekeltek által gyakorolt társadalmi kontroll						
Az integritás-sértések és integritási dilemmák szervezeti szintű feltérképezése						
- A panaszok, vizsgálatok stb. módszeres regisztrációja						
- Az integritás-sértések és az integritási dilemmák kérdőívvel történő felmérése						
- Etikai dilemmák és problémák informális szondázása az alkalmazottak körében						
4. Az integritás érvényesítése/megerősítése						
Az informális szankcionálás mint a társadalmi kontroll, illetve a napi ellenőrzés következménye						
Korrekt és megfelelő vizsgálati és szankcionálási eljárások						
Megfelelő eljárások az integritás-sértésekkel kapcsolatos belső és külső kommunikációra						
Szervezeten kívüli eszközök						
Külső ellenőrző és auditmechanizmusok						
Nyilvános ellenőrzési mechanizmusok (pl.: társadalmi tanú)						
Etikai törvények						
A pártok és a választások finanszírozásáról szóló törvények						
A lobbitevékenység szabályozása						
Stb.						

2.2 Átfogó állandó fejlesztési folyamat

240. Egy hatékony integritás-irányítási rendszer fenntartásához szükség van egy világos, átfogó állandó fejlesztési folyamatra, annak biztosítása érdekében, hogy az alkotóelemeinek megtervezése, megvalósítása, értékelése és kiigazítása-adaptálása megfelelően történjen meg. Az egyes cellák egyszerű kipipálása helyett ez a rész azt igényli, hogy érdemben ítéljük meg a szervezet integritás-irányítási rendszerének átfogó fejlesztési folyamatát. Az alábbi lista néhány állítást tartalmazó kérdéssel segíti a leírást.

	Időtényező	Leírás
Tervezés		
- Van integritás-irányítási terv?		
- Széles legitimitást élvez?		
- Egyetlen átfogó szempontot képvisel?		
- Tartalmaz konkrét intézkedéseket, tartalmazza a PDCA-ciklus elemeit?		
- Az eszközök koherensen és következetesen az integritási terv átfogó céljának megvalósítása irányában működnek?		
Megcsinálás: Az eszközöket úgy valósították meg, ahogy eredetileg szertették volna?		
Ellenőrzés: Rendszeres értékeli az integritás-irányítási rendszert? (pl. audit, éves jelentés, kérdőív az alkalmazottak és az érdekelték között stb.)		
Kiigazítás-adaptálás: Az értékeléshez kapcsolódik utánkövetés, hogy a szükséges kiigazításokat megtegyék?		

3. Struktúrák és aktorok

3.1. Az aktorok felelőssége az egyes eszközök vonatkozásában

241. Ez a rész a közszféra szervezeteinek integritás-menedzsmentjében szereplő aktorokat veszi sorra. Minden eszköznél szerepelnek a listán, teljes áttekintést nyújtva, hogyan épül fel az integritás-irányítási rendszer.

242. Az Integritási Rendszer különböző típusú aktorokat különböztet meg.

243. Az **integritás-irányítási rendszert** lényegében az aktorok három típusa alkotja (lásd 4.3. szakasz):

- vezetés: felettesek, középvezetés, felső vezetés;
- integritás-felelősök: speciális integritási egység, etikai köztisztviselő stb.; és
- kiegészítő aktorok: személyügyi menedzsment, pénzügyi és szerződéskötési menedzsment, információ-menedzsment stb.

244. Az integritás-irányítási rendszer tágabban vett környezetét tekintve (3.2.) az Integritási Rendszer különbséget tesz a belső környezet (a szervezeten belüli környezet) és a

külső környezet (a tágabban vett közszféra és a kormányzati környezet) között, és különböző olyan aktorokat sorolja fel, akiknek ezekben a környezetekben szerepük lehet:

- belső környezet: például a jogi osztály, a szerződéskötési és infrastruktúráért felelős osztály; és
- külső környezet: az országos és a helyi integritási rendszer alkotóelemei.

245. Az ellenőrzőlistának ezt a részét nem a cellák kipipálásával kell kitölteni, hanem azt kell meghatározni, amennyire pontosan csak lehet, hogy melyik aktor(ok) felelős(ek) egy bizonyos eszközért. Az Integritási Rendszerben fentebb felsorolt aktorok ötletekkel szolgálhatnak, de végső soron ez az adott körülményektől függ.

	Van az eszköz a szervezetben belül?	Van az eszköz a szervezetben kívül?	Veze-tés	Integ-ritási felelősök	Akto-rok a kiegészítő rétegekben	Akto-rok a belső környezetben	Akto-rok a külső környezetben
1.Az integritás meghatározása és definiálása							
<i>Az integritási kockázatok elemzése</i>							
<i>Etikai dilemmák elemzése</i>							
<i>Konzultáció a munkatársakkal és az érdekeltekkel</i>							
<i>Magatartási kódex/etikai kódex</i>							
<i>Összeférhetlenségi irányelv</i>							
<i>Előírások ajándékok és juttatások elfogadására</i>							
<i>Előírások a munkaviszony megszűnése utáni időszakra</i>							
<i>Íratlan szabályok felállítása</i>							
<i>Elsődleges strukturális intézkedések</i>							
- A funkciók elválasztása: négy szem elve							
- A funkciók váltogatása							
- Egyéb strukturális intézkedések							
<i>Személyügyi menedzsment intézkedések</i>							
- Az integritás hangsúlyozása a munkaerő-toborzásban							
- Az integritás mint kritérium a kiválasztásnál (pl. háttérvizsgálat)							
- Az alkalmazottak közötti megfelelő sokszínűség biztosítása							
- Világos munkaköri leírás az alkalmazottaknak							

	Van az eszköz a szervezetben belül?	Van az eszköz a szervezetben kívül?	Veze-tés	Integ-ritási felelősök	Akto-rok a kiegészítő rétegekben	Akto-rok a belső környezetben	Akto-rok a külső környezetben
- Az integritás mint kritérium az alkalmazottak értékelésében és előléptetésében							
- Az integritás mint kompetencia a kompetenciamentedzsment-rendszerben							
<i>Pénzügyi menedzsment intézkedések (megfelelő közbeszerzési és szerződéskötési eljárások)</i>							
<i>Információmenedzsment- intézkedések (pl. az automatizált adatbázisok védelme)</i>							
<i>Minőségmenedzsment intézkedések (pl. a minőségértékelés eszközeinek felülvizsgálata)</i>							
2. Az integritás felé vezetés							
<i>A menedzsment példamutató magatartása</i>							
<i>Integritásképzés</i>							
<i>Eskü, „integritási nyilatkozat” aláírása</i>							
<i>Az integritás beépítése a rendszeres diskurzusba</i>							
- <i>Az integritási politika tartalmának külső kommunikációs csatornákon keresztül történő meghirdetése</i>							
- <i>Etikai dilemmák rendszeres megvitatása a szervezet hivatalos belső csatornáin keresztül</i>							
- <i>Etikai témák rendszeres megvitatásának intézményesítése személyzeti megbeszéléseken vagy egyedi felettes-beosztott megbeszéléseken</i>							
- <i>A kommunikáció nyílt kultúrájának megteremtése, ahol könnyű felvetni integritási kérdéseket</i>							
<i>Integritástámogatás és tanácsadás</i>							
<i>A személyügyi menedzsment eljárások korrektségének vizsgálata</i>							
- <i>Korrektség a munkaerő-toborzásban és kiválasztásban</i>							
- <i>Korrektség az előléptetésben és a jutalmazásban</i>							
3. Az integritás monitoringja							
- <i>A közérdekű bejelentések kezelési eljárása</i>							
- <i>Hozzáférhető bejelentési csatornák</i>							

	Van az eszköz a szervezetben belül?	Van az eszköz a szervezetben kívül?	Veze-tés	Integ-rítási felelősök	Akto-rok a kiegészítő rétegekben	Akto-rok a belső környezetben	Akto-rok a külső környezetben
- <i>A bejelentők védelme</i>							
<i>Az állampolgári panaszok kezelésének rendszere</i>							
<i>Az egyedi integritás-sértések aktív keresése</i>							
- <i>A munkatársak által gyakorolt társadalmi kontroll</i>							
- <i>A felettesek és a menedzsment által végzett napi ellenőrzés</i>							
- <i>Hivatalos ellenőrzések: átvizsgálás</i>							
- <i>Korai riasztó rendszerek</i>							
- <i>Az érdekeltek által gyakorolt társadalmi kontroll</i>							
<i>Az integritás-sértések és integritási dilemmák szervezeti szintű feltérképezése</i>							
- <i>A panaszok, vizsgálatok stb. módszeres regisztrációja</i>							
- <i>Az integritás-sértések és az integritási dilemmák kérdőívvel történő felmérése</i>							
- <i>Etikai dilemmák és problémák informális szondázása az alkalmazottak körében</i>							
4. Az integritás érvényesítése/megerősítése							
<i>Az informális szankcionálás mint a társadalmi kontroll, illetve a napi ellenőrzés következménye</i>							
<i>Korrekt és megfelelő vizsgálati és szankcionálási eljárások</i>							
<i>Megfelelő eljárások az integritás-sértésekkel kapcsolatos belső és külső kommunikációra</i>							
Szervezeten kívüli eszközök							
<i>Külső ellenőrző és auditmechanizmusok</i>							
<i>Nyilvános ellenőrzési mechanizmusok (pl.: társadalmi tanú)</i>							
<i>Etikai törvények</i>							
<i>A pártok és a választások finanszírozásáról szóló törvények</i>							
<i>A lobbitevékenység szabályozása</i>							
<i>Stb.</i>							

3.2. Átfogó struktúra és koordináció

246. Az ellenőrzőlistának ez a befejező része azokat a mechanizmusokat sorolja fel, amelyekkel strukturális koordináció révén megvalósítható egy koherens integritási rendszer. Alább, a teljesség igénye nélkül, néhány kérdés, amelyeket fontolóra lehet venni, amikor felmérjük egy szervezetben az Integritási Rendszer átfogó koordinációjának fokát.

	Van/Nincs
Koordinációs mechanizmusok	
Van olyan fórum, ahol az integritás-menedzsment fő aktorai találkozhatnak?	
Van a koordinációért felelős személy vagy egység?	
Van a rendszer fő aktorai között valamilyen más, informális kommunikációs vonal?	
Stb.	

IRODALOMJEGYZÉK

- Adams, J. S. (1965). Inequity in social exchange. L. Berkowitz (ed.), Advances in experimental social psychology. (pp. 267–299). New York: Academic Press.
- Anechiarico, F., & Jacobs, J. B. (1996). The pursuit of absolute integrity. How corruption control makes government ineffective. Chicago: University of Chicago Press.
- Ball, G. A., Trevino L, L. K., & Sims, H. P. (1994). Just and unjust punishment: influence on subordinate performance and citizenship. Academy of Management Journal, 37(2), 299–322.
- Bovens, M. (1998). The quest for responsibility. Accountability and citizenship in complex organisations. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bowman, J. B. (1990). Ethics in government: a national survey of public administrators. Public Administration Review, 345–353.
- Bowman, J. B., & Williams, R. L. (1997). Ethics in government: from a winter of despair to a spring of hope. Public Administration Review, 57(6), 517–526.
- Cleek, M. A., & Leonard, S. L. (1998). Can corporate codes of ethics influence behaviour? Journal of Business Ethics, 17, 619–630.
- Collins, D. (2000). The quest to improve the human condition: the first 1 500 articles published in Journal of Business ethics. Journal of Business Ethics, 26(1), 1–73.
- Cooper, T. L. (1982). The responsible administrator: an approach to ethics for the administrative role. (1st. ed.). Port Washington, New York: Kennikat.
- Delaney, J. T., & Sockell, D. (1992). Do company ethics training programs make a difference? An empirical analysis. Journal of Business Ethics, 11, 719–727.
- Doig, A., & Wilson, J. (1998). The effectiveness of codes of conduct. Business Ethics, 7(8), 140–149.
- Flake, R., & Grob, J. A. (1998). The nature and scope of state government ethics codes. Public Productivity and Management Review, 21(4), 453–459.
- Ford, R. C., & Richardson, W. D. (1994). Ethical decision making: A review of the empirical literature. Journal of Business Ethics, 13, 205–221.
- Gilman, S. C., & Lewis, C. W. (1996). Public service ethics: a global dialogue. Public Administration Review, 56(6), 517–524.
- Hoetjes, B. J. S. (2000). De kreukbare overheid. Essays over integriteit in Nederland. Utrecht: Lemma.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? Public Administration, 69(1), 3–19.

- Huberts, L., Lasthuizen, K., & Peeters, C. (2006). Measuring corruption: exploring the iceberg. C. Sampford, Shacklock, C. Conners, & F. Galtung (eds.), Measuring corruption (pp. 265–293). Aldershot: Ashgate.
- Huberts, L. W. J. C., Anechiarico, F., & Six, F. (2008). Local integrity systems: world cities fighting corruption and safeguarding integrity. Den Haag: BJu Legal Publishers.
- Kaptein, M. (1998). Ethics management. Auditing and developing the ethical content of organizations. Dordrecht: Kluwer.
- Kaptein, M., Klamer, H., & Wieringa, A. (2003). De bedrijfscode. Aanleiding, inhoud, invoering, effectiviteit. Den Haag: Stichting NCW, Ethicon en Stichting Beroepsmoraal en Misdaadpreventie.
- Kaptein, M., & Van Dalen, J. (2000). The empirical assessment of corporate ethics: a case study. Journal of Business Ethics, 24, 95–114.
- Kaptein, M., & Wempe, J. (1998). Twelve gordian knots when developing an organisational code of ethics. Journal of Business Ethics, 17, 853–869.
- Karssing, E. (2001). Morele competentie in organisaties. Assen: Koninklijke Van Gorcum.
- Kavathatzopoulos, I. (1994). Training professional managers in decision-making about real life business ethics problems. Journal of Business Ethics, 13(5), 379–386.
- Kohlberg, L. (1984). The psychology of moral development: moral stages and the life cycle. Volume 2. San Francisco: Harper and Row.
- Lewis, C. (1991). The ethics challenge in public service. San Francisco, California: Jossey-Bass.
- Lewis, C. W., & Gilman, S. C. (2005). The ethics challenge in public service. A problem-solving guide. Second edition. San Francisco: Jossey-Bass.
- Lipsky, M. (1980). Street-Level bureaucracy. New York: Russell Sage Foundation.
- Loe, T. W., Ferrell, L., & Mansfield, P. (2000). A review of empirical studies assessing ethical decision making in business. Journal of Business Ethics, 25, 185–204.
- Maesschalck, J. (2004). Towards a public administration theory on public servants' ethics. Doctoral dissertation. Unpublished doctoral dissertation, Katholieke Universiteit Leuven, Leuven.
- Maesschalck, J. (2005). Approaches to ethics management in the public sector: a proposed extension of the compliance-integrity continuum. Public Integrity, 7(1), 2–41.
- Maesschalck, J., & Schram, F. (2006). Meer dan een brochure of affiche: de deontologische code als kernelement van een effectief ambtelijk integriteitsbeleid. Burger, Bestuur En Beleid, 3(1), 49–61.
- Menzel, D. C. (1997). Teaching ethics and values in public administration: are we making a difference? Public Administration Review, 57(3), 224–230.

- Miceli, M. P., & Near, J. P. (1985). Characteristics of organisational climate and perceived wrongdoing associated with whistle-blowing decisions. Personnel Psychology, 38, 525–544.
- Near, J. P., & Miceli, M. P. (1996). Whistle-blowing: myth and reality. Journal of Management, 22(3), 507–526.
- Nieuwenburgh, P. (2002). Ethiek in het openbaar bestuur. Amsterdam: Coutinho.
- OECD (1996), *Ethics in the Public Service. Current Issues and Practices*. OECD, Paris.
- OECD (1998), *Recommendation on Improving Ethical Conduct in the Public Service*. OECD, Paris.
- OECD (2000), *Trust in Government: Ethics measures in OECD Countries*. OECD, Paris.
- OECD (2001), *Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*. OECD, Paris.
- OECD (2004), *Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and country experiences*. OECD, Paris.
- OECD (2005), *Managing Conflict of Interest in the Public Sector: A Toolkit*. OECD, Paris.
- OECD (2005), *Public Sector Integrity: A Framework for Assessment*. OECD, Paris.
- OECD (2006), *OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service: Report on Implementation*. OECD, Paris. www.oecd.org/dataoecd/18/35/39691164.pdf.
- OECD (2007), *Integrity in Public Procurement: Good Practice from A to Z*. OECD, Paris.
- OECD (2007), *Elements for an updated framework for integrity and corruption prevention in the public service*, OECD tanulmány az "Expert group on conflict of interest with special session on lobbying: Enhancing transparency and accountability" szakértői találkozóra, OECD, Paris.
- Paine, L. S. (1994). Managing for organisational integrity. Harvard Business Review, (2).
- Plant, J. F. (2001). Codes of ethics. T. L. Cooper (ed.), Handbook of administrative ethics. Second edition. (pp. 309–334). New York: Marcel Dekker.
- Pope, J. (2000). TI Sourcebook 2000. Confronting corruption: the elements of a national integrity system. Berlin: Transparency International.
- Schein, E. H. (1990). Organisational Culture. American Psychologist, 45(2), 109–119.
- Sinclair, A. (1993). Approaches to organisational culture and ethics. Journal of Business Ethics, 12, 63–73.

Stead, W. E., Worrell, D. L., & Stead, J. G. (1990). An integrative model for understanding and managing ethical behaviour in business organizations. Journal of Business Ethics, 9, 233–242.

Stewart, D. W., & Sprinthall, N. A. (1993). The impact of demographic, professional, and organisational variables and domain on the moral reasoning of public administrators. H. G. Frederickson (ed.), Ethics and public administration (pp. 205–219). New York: M. E. Sharpe Inc.

Thompson, D. F. (1992). Paradoxes of government ethics. Public Administration Review, 52(3), 254–259.

Trevino, L. K., Hartman, L. P., & Brown, M. (2000). Moral person and moral manager: how executives develop a reputation for ethical leadership. 42(4), 128–142.

Trevino, L. K., & Weaver, G. R. (2003). Managing ethics in business organizations: social scientific perspectives. Stanford: Stanford University Press.

van den Heuvel, J. H. J., & Huberts, L. W. J. C. Integriteitsbeleid van gemeenten. Utrecht: Lemma.

van Luijk, H. (1996). Stapvoets door een dilemma. Opzet en achtergronden van een bewerkingsmodel. Filosofie in Bedrijf, 22, 33–40.